



Government of Canada  
Privy Council Office

Gouvernement du Canada  
Bureau du Conseil privé

Government  
Publications

CAI  
PV  
- 2001  
G 75

3 1761 11709596 8


---

# ***Guide to Making Federal Acts and Regulations***

---

***2nd edition***

Canada 



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117095968>

## National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

### Guide to Making Federal Acts and Regulations

2<sup>nd</sup> ed.

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Lois et règlements, l'essentiel.

Co-published by the Dept. of Justice Canada.

Includes bibliographical references.

Issued also on the Internet.

ISBN 0-662-65546-X

Cat. No. J2-8/2001

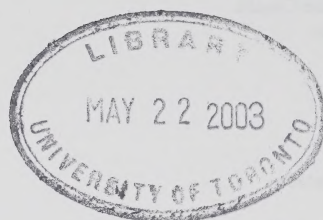
1. Legislation--Canada.
2. Delegated legislation--Canada.
3. Legal composition.
4. Administrative regulation drafting--Canada.
5. Bill drafting--Canada.
- I. Canada. Privy Council Office.
- II. Canada. Dept. of Justice Canada.

JL148.G84 2001 349.71

C2001-980297-8E

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2001.

<http://www.pco-bcp.gc.ca>





## Table of Contents

Preface.....	v
Introduction.....	1
<b>Cabinet Directive on Law-making .....</b>	<b>3</b>
1. Introduction.....	6
2. Fundamentals of the Government's Law-making Activity .....	6
3. Preparation of the Government's Legislative Program .....	10
4. Preparation of Government Bills.....	11
5. Parliamentary Processes and Amendments .....	14
6. Coming into Force.....	15
7. Regulation-making.....	15
8. Conclusion .....	16
<b>Part 1 - Law-making Framework .....</b>	<b>17</b>
Chapter 1.1 - Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives .....	19
Introduction.....	21
What is the situation? .....	21
What are the objectives and desired results? .....	22
Is there a role for the Government of Canada?.....	22
What instruments are available to accomplish the desired results? .....	22
What is involved in putting the instruments in place? .....	26
What effect would the instruments have? .....	27
How will the success of the instruments be measured? .....	27
Which instruments should be chosen? .....	28
Additional information.....	28
Chapter 1.2 - Legal Considerations.....	31
The Constitution .....	32
Quasi-constitutional Acts .....	34
Acts of general application .....	36
Legal principles of general application.....	41
<b>Part 2 - Making Acts .....</b>	<b>43</b>
Chapter 2.1 - Getting Started .....	45
What are Acts and Who is Involved in Making Them?.....	46
Preparation of the Government's Legislative Program.....	49
Departmental Planning and Management.....	51
Strategic Considerations for Legislative Planning and Management .....	55
Project Planning Templates .....	57
Federal Law-making Process (Acts) and Associated Support Activities – Schematic Map .....	59
Chapter 2.2 - Development and Cabinet Approval of Policy .....	61
Summary of the Cabinet Policy Approval Process .....	63
Good Governance Guidelines.....	68
Preparing a Memorandum to Cabinet .....	70
Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet.....	72
Particular Legal and Policy Considerations.....	90
Activities and Products for Policy Development and Approval .....	102
MC Preparation Planning Calendar.....	105

Chapter 2.3 - Preparation and Cabinet Approval of Bills .....	107
Summary of the Bill Preparation and Cabinet Approval Process .....	108
Legislative Drafting Conventions .....	110
Bill Preparation Process in Detail .....	115
Activities and Products for Bill Preparation and Approval .....	133
Chapter 2.4 - Parliamentary Process.....	137
Summary of the Parliamentary Process .....	138
Certification of Government Bills .....	145
Activities and Products in the Parliamentary Process.....	146
Chapter 2.5 - Coming into Force .....	157
Coming into Force of Acts.....	158
Activities and Products for Bringing an Act into Force.....	159
Chapter 2.6 - Post-enactment Review .....	161
Post-enactment Review: Issues to be considered.....	162
<b>Part 3 - Making Regulations .....</b>	<b>163</b>
What are regulations?.....	166
What is the legal framework for regulations?.....	167
What is the policy framework for regulations? .....	168
Summary of the Regulatory Process .....	170
<b>Appendix - Reference Material .....</b>	<b>179</b>
Parliamentary Democracy.....	182
Preparing Legislation .....	183
Parliamentary Process—General.....	184
Parliamentary Process—House of Commons.....	185
Parliamentary Process—Senate .....	187
Regulatory Process.....	188

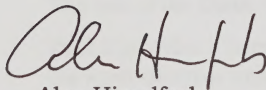
---

## Preface

In early 1998, the Government of Canada took a close look at the law-making process and at ways to improve the quality of draft legislation. One finding was that people involved in the law-making process did not always have enough information on the process or their role in it. Another finding was that there is a wealth of information on the law-making process, but relatively few people know about it. Two examples of this are the directive entitled *The Preparation of Legislation*, approved by the Cabinet in 1981, and the *Guide to the Making of Federal Acts and Regulations*, published by the Department of Justice in 1995.

On March 23, 1999, the Cabinet took an important step towards addressing these deficiencies. It approved an updated directive on the law-making process for federal Acts and regulations. The directive sets out the expectations of Ministers in relation to this process and generally orients the activities of Government officials in this regard. It also envisages the issuance of supplementary documents to provide detailed guidance to ensure that the Cabinet's objectives and expectations are met.

I am issuing this second edition of the *Guide to Making Federal Acts and Regulations* to promote awareness of the 1999 *Cabinet Directive on Law-making* and to provide complementary detailed guidance on these matters. We plan to continue to improve and update the material and invite you to give us your comments. A current version of the Guide will be available on the Privy Council Office Web site at <http://www.pco-bcp.gc.ca/gmar-lre>.



Alex Himelfarb

Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet





---

# Introduction

## Objectives

The Guide describes the steps to be followed to transform policy into Federal Acts and regulations, which are forms of written law generally referred to as “legislation.” It also outlines the roles of the participants in this process. If the process is carefully planned and competently carried out, the resulting legislation will achieve the Government’s goals while adhering strictly to the principles and policies underlying our legal system.

The Guide also serves as a reference for those already involved in law-making and as a training tool for those who are becoming involved for the first time.

## Audience

The main audience for this Guide consists of officials in the Government of Canada who are involved in the law-making process and who have responsibility for one or more of the following activities:

- developing policy to be implemented by legislation,
- supporting a Minister in obtaining Cabinet approval to draft legislation,
- participating in the drafting of legislation,
- managing legislative projects.

## Contents

The Guide covers a broad range of activities ranging from policy development to regulation-making. It begins with the ***Cabinet Directive on Law-making***, which sets out the framework for the Government’s law-making activity and the principles that govern it. The Directive is the foundation for this Guide, providing the authority for the Clerk of the Privy Council to issue it.

The rest of the Guide is divided into three parts.

**Part 1** provides a framework for making laws. Chapter 1.1 deals with choosing the most effective tools for achieving policy objectives. It provides a series of questions that should be answered to make sure that a law is needed and to explore other tools. Chapter 1.2 assumes that a decision has been made to make a law and outlines the legal framework for doing so, including the Constitution and other basic laws that must be considered when preparing legislation.

**Part 2** discusses in detail the making of Acts. It begins with legislative planning and management and concludes with post-enactment review. It is organized under a series of titles to help you navigate each step in the process and includes checklists and templates, as well as detailed information about particular phases of each step.

**Part 3** deals with the making of regulations in a summary fashion. This process is currently under review. Readers looking for detailed guidance on it should consult:

- *Regulatory Policy* and the Policy and Process Guides of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>.
- *Federal Regulations Manual*, Regulations Section of the Department of Justice.

The Guide concludes with an **Appendix** listing reference material that may be useful to anyone participating in the law-making process.

### Navigating the Law-making Process

The captain of a ship knows that to get from Point A to Point B successfully you need a plan, a map, a crew, a time frame, landmarks along the way, a good communications system and a bit of luck. A captain cannot operate alone or in isolation. Similarly, the law-making process works best when:

- one person has responsibility for coordinating efforts;
- expected “products” are clearly defined;
- a schedule is in place and revised as necessary;
- systems for sharing information and for reporting on progress are developed and used;
- there are clearly defined roles and responsibilities for the crew.

Whatever your role—be it subject matter expert, program official, legal adviser, drafter or manager—whatever size department you work in and whatever experience you may or may not have, *you cannot do this by yourself*.

Taking a policy and crafting it into a bill or draft regulation and then into enforceable law requires the co-ordinated efforts of dozens, if not hundreds, of people. Law-making is a complex process. It is also a crucial activity in our democracy.

Law-making is a team effort that requires planning and good management.



# Cabinet Directive on Law-making



## Overview

The *Cabinet Directive on Law-making* is the foundation document for the Guide. It sets out the expectations of Ministers in relation to the process for making federal Acts and regulations and generally orients the activities of Government officials in this process.

## Audience

All Government officials involved in the law-making process.

## Key Messages

Officials involved in law-making activities must understand the fundamentals that underlie our system of government and laws. They must also appreciate the steps involved in these activities as well as the need to plan them.

## 1. Introduction

The making of law is arguably the most important activity of government. This Directive describes the framework for this activity and the principles that govern it. It is of the utmost importance that departments embarking on law-making initiatives plan and manage them in accordance with this Directive and the supporting documents issued by the Clerk of the Privy Council.

This Directive replaces the directive entitled *The Preparation of Legislation*, approved by the Cabinet on April 16, 1981. Its main objectives are to:

- ensure that the Cabinet has the information and other support it needs to make sound decisions about proposed laws;
- outline the relationship between Acts and regulations and ensure that they are viewed as products of a continuous process of making law;
- ensure that proposed laws are properly drafted in both official languages and that they respect both the common law and civil law legal systems;
- make it clear that law-making initiatives can be very complex and must be properly planned and managed; and
- ensure that Government officials who are involved in law-making activities understand their roles and have the knowledge and skills they need to perform their roles effectively.

This Directive sets out principles and general directions on how these objectives are to be met.

## 2. Fundamentals of the Government's Law-making Activity

### Constitutional Considerations

The *Constitution Act, 1867* distributes the legislative powers of Canada between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces (Part VI, sections 91 to 95). The legislatures of the territories exercise legislative authority through delegation from the Parliament of Canada.

Canada's system of responsible parliamentary government is based on the rule of law. This means that laws must be made in conformity with the Constitution. The Crown retains very few regulatory powers that are not subject to the legislative or law-making process. For example, regulations governing the issuance of passports or medals and honours are still made under the royal prerogative.

Parliament may delegate regulatory authority to Cabinet (the Governor in Council), a person (such as a Minister of the Crown) or a body (such as the Atomic Energy Control Board). However, this authority remains subject to the will of Parliament and regulations made under this delegated authority are referred to as subordinate legislation.

Law-making authority in Canada is subject to a number of constraints. Parliament and the provincial legislatures are limited by the constitutional distribution of powers. They are further constrained in their law-making powers by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, by the existing Aboriginal and treaty rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and by certain other constitutional provisions, such as the language rights and obligations that apply to Quebec and Manitoba.

Parliament consists of three elements: the Crown, the Senate and the House of Commons. Parliament makes laws in the form of statutes or “Acts.” All three elements must assent to a bill (draft Act) for it to become law. The assent of the Crown is always the last stage of the law-making process.

All money bills must, according to the *Constitution Act, 1867*, originate in the House of Commons:

53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Money bills are to be introduced by a Minister of the Crown. Non-money bills may originate in the Senate. The Cabinet, which consists of the Prime Minister and the other Ministers of the Crown, plays a significant role in Parliament’s law-making activity, both collectively, by approving bills for introduction in Parliament, and individually, by sponsoring bills through the stages of the parliamentary process. Cabinet Ministers are in turn supported by the officials who work in government departments.

### Deciding Whether a Law is Needed

Making a new law, whether by obtaining Parliament’s assent to a bill or by making regulations, is just one of several ways of achieving governmental policy objectives. Others include agreements and guidelines or, more generally, programs for providing services, benefits, or information. In addition, a law may include many different kinds of provisions, ranging from simple prohibitions through a wide variety of regulatory requirements such as licensing or compliance monitoring. Law should be used only when it is the most appropriate. When a legislative proposal is made to the Cabinet, it is up to the sponsoring Minister to show that this principle has been met, and there are no other ways to achieve the policy objectives effectively.

The decision to address a matter through a bill or regulation is made by Cabinet on the basis of information developed by a Minister’s departmental officials. The information must be accurate, timely and complete. To provide it, a department should:

- analyze the matter and its alternative solutions;
- engage in consultation with those who have an interest in the matter, including other departments that may be affected by the proposed solution;
- analyze the impact of the proposed solution; and

- analyze the resources that the proposed solution would require, including those needed to implement or enforce it.

In the case of a bill, the principal means for conveying this information is a Memorandum to Cabinet, which a minister must present to obtain Cabinet approval for the bill to be drafted by the Legislation Section of the Department of Justice.

When a legislative initiative is being considered, and where it is appropriate and consistent with legislative drafting principles, related matters should be combined in one bill, rather than being divided among several bills on similar subjects. A single bill allows parliamentarians to make the most effective and efficient use of their time for debate and study in committee.

Finally, caution should be taken when considering whether to include a “sunset” or expiration provision in a bill, or a provision for mandatory review of the Act within a particular time or by a particular committee. Alternatives to these provisions should be fully explored before proposing to include them in a bill.

### **Relationship between Acts and Regulations**

Although Acts and regulations are made separately, they are linked in several ways:

- Parliament creates Acts and through them authorizes regulations;
- a regulation must strictly conform to the limits established by the Act that authorizes it; and
- most legislative schemes depend on regulations to make them work, so an Act and the regulations should be developed together to ensure a good match.

When developing a proposal for a bill that will authorize regulations, departments should carefully consider:

- who is to have authority to make the regulations;
- which matters are to be dealt with in the bill; and
- which matters are to be dealt with in the regulations.

Ordinarily, the Governor in Council is authorized to make regulations. A rationale for departures from this practice needs to be provided in the relevant Memorandum to Cabinet. Matters of fundamental importance should be dealt with in the bill so that parliamentarians have a chance to consider and debate them. The bill should establish a framework that limits the scope of regulation-making powers to matters that are best left to subordinate law-making delegates and processes. The following principles should also be observed:

- The power to make regulations must not be drafted in unnecessarily wide terms.
- Certain regulation-making powers are not to be drafted, unless the Memorandum to the Cabinet specifically requests drafting authority for the



power and contains reasons justifying the power that is sought. In particular, specific drafting authority is required for powers that:

- substantially affect personal rights and liberties;
- involve important matters of policy or principle;
- amend or add to the enabling Act or other Acts;
- exclude the ordinary jurisdiction of the Courts;
- make regulations having a retroactive effect;
- subdelegate regulation-making authority;
- impose a charge on the public revenue or on the public, other than fees for services;
- set penalties for serious offences.

Acts and regulations are interdependent and should be developed in conjunction with one another. Regulations may be drafted at the same time as the authorizing bill or after, depending on the situation. However, if regulations are an important part of a new legislative scheme, it may be helpful to begin developing draft regulations or at least a summary of the regulations at the same time as the bill to ensure consistency with the framework being established in the bill. When regulations are developed under an existing Act, care must be taken to ensure that they fall within the authority granted by that Act.

### **Importance of bilingual and bijural drafting**

The *Constitution Act, 1867* requires federal laws to be enacted in both official languages and makes both versions equally authentic. It is therefore of primary importance that bills and regulations be prepared in both official languages. It is not acceptable for one version to be a mere translation of the other. For this reason, sponsoring departments and agencies must ensure that they have the capability to develop policy, consult, and instruct legislative drafters in both official languages. Both versions of legislation must convey their intended meaning in clear and accurate language.

It is equally important that bills and regulations respect both the common law and civil law legal systems since both systems operate in Canada and federal laws apply throughout the country. When concepts pertaining to these legal systems are used, they must be expressed in both languages and in ways that fit into both systems.

### **Planning and Managing Law-making Activity**

The Government's law-making activity is to be planned and managed on three levels:

- centrally for the Government as a whole;
- departmentally; and

- on a project basis.

At the first level, there is a government-wide process to co-ordinate and set priorities among proposals for bills from different departments. The Minister responsible for the Government's legislative program is the Leader of the Government in the House of Commons, who is also a Minister of State. For the public service, the Privy Council Office supports the Leader of the Government in the House of Commons in this activity. In addition, a committee of Cabinet, called the Special Committee of Council, and then full Cabinet review issues requiring decisions by Cabinet as a whole. For example, the Leader of the Government in the House of Commons seeks delegated authority from Cabinet for the introduction of Government bills.

In the case of regulations, departments and regulation-making agencies must plan their regulatory agendas for coming years and prepare reports on planning and priorities. In the fall, they must also prepare performance reports. These reports are to be tabled in the House of Commons as part of the Estimates and referred to the appropriate committees of that House.

At the second, departmental level, each department manages the legislative proposals in its areas of responsibility. It must ensure that it has allocated the resources necessary to carry its proposals through each stage in the law-making process, plan for such things as consultation, and ensure that it has the capacity to formulate policy and instruct legislative drafters in both official languages. Finally, it must also plan and allocate resources for the implementation of new laws.

At the third, project level, departments must plan their law-making activities as they relate to particular bills or regulations. These activities are to be managed as projects with tools for determining what resources are needed, what tasks must be performed and what time frames are appropriate.

### 3. Preparation of the Government's Legislative Program

#### Planning the Legislative Program

Planning the Government's legislative program begins up to one year before the opening of the session of Parliament in which the various legislative items are to be introduced. Experience has shown that the planning and preparation process should be spread over the whole year, as opposed to a short period immediately before a session. This stems both from the need for long-term planning of the legislative program as a whole as well as from the established procedure for the approval of individual bills. This procedure involves three separate steps:

- Cabinet approval of the policy is sought;
- if Cabinet approves, the bill is drafted, which in many cases proves to be a lengthy and difficult process in itself; and

- approval of the Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons is sought for introduction of the bill.

As part of the Prime Minister's June 1997 changes to the Cabinet decision-making system, the Special Committee of Council was given new responsibilities as a ministerial forum at the Cabinet committee level for discussing the Government's overall legislative planning and for specific legislative issues requiring decisions by Cabinet.

The Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons is responsible for the Government's legislative program in the House of Commons, including examining in detail all draft bills.

Accordingly, departments and agencies whose Ministers are bringing forward legislative proposals are urged to keep in close contact with the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat of the Privy Council Office, which provides support to the Leader of the Government in the House of Commons and to the Special Committee of Council. In particular, it is important to inform them of any significant changes in the timing of Ministers' plans to bring bills forward.

### **Request for Legislative Proposals**

Immediately after the Speech from the Throne at the opening of each session of Parliament, the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning/Counsel) will write to all Deputy Ministers and some Agency heads asking them to submit a list of the legislation that their Minister plans to propose to Cabinet for introduction in the next session. Subsequently, this legislative "call letter" will be sent twice a year (June and November) in order to deal with new or changing priorities.

The response to the request for legislative proposals should be submitted to the Assistant Secretary to the Cabinet within one month after receiving the request, or by a date specified in the request.

### **Review by Cabinet**

The proposals are prioritized by the Leader of the Government in the House of Commons and a tentative outline of the legislative program for the next sitting, together with the assignment of priorities for the various proposals, are reviewed by the Special Committee of Council. The Leader of the Government in the House of Commons normally advises the Special Committee of Council and the full Cabinet of the updated legislative program twice a year.

## **4. Preparation of Government Bills**

### **Cabinet Approval of Policy**

As soon as is feasible after Cabinet has determined that a bill is to be introduced as part of its legislative program, the responsible department should arrange for

the submission of a Memorandum to the Cabinet (MC) seeking policy approval and an authorization for the Legislation Section of the Department of Justice to draft the bill. The MC is to be prepared in accordance with supplementary documents issued by the Clerk of the Privy Council and is to be submitted to the appropriate policy committee of Cabinet and then to Cabinet. It should be submitted far enough in advance of the projected date for introducing the bill to allow sufficient time to draft it.

An MC should address the type of public consultation, if any, that the sponsoring Minister has held or expects to hold and should specify whether the Minister intends to consult on the basis of the draft bill. By tradition, draft bills have been treated with strict confidence before they were introduced in Parliament. However, in keeping with the Government's commitment to openness and consultation, sponsoring Ministers may wish to consult on the basis of draft bills. This consultation is intended to ensure that bills take into account the views of those concerned and it must not pre-empt Parliament's role in passing bills. Also, there may be cases where it would not be appropriate to do so for reasons such as the risk of giving the consulted party an unfair economic advantage. So, if a draft bill is intended to be used in consultation before it is tabled in Parliament, the MC should state that intention and ask for the Cabinet's agreement. In the case of a draft bill involving changes to the machinery of government, the approval to consult should generally be sought in a letter to the Prime Minister from the sponsoring Minister.

Drafting instructions should be annexed to the MC. However, they should not be in the form of a draft bill. Their purpose is to facilitate a policy discussion of a legislative proposal and to provide a framework for drafting a bill. Except in very rare instances, drafting instructions in the form of proposed draft legislation are not helpful. Substantial time may be required to assemble the relevant material required as part of drafting instructions. The policy discussion at this stage will make it possible to develop reasonable estimates of the time likely to be required for drafting the legislation. These estimates are essential to planning and managing the Government's legislative agenda.

## Drafting Bills

It is essential that both the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat and the Secretariat to the appropriate policy committee of Cabinet be informed by the sponsoring department as to any significant departures from the approach to the bill agreed to by Cabinet.

As stated above, both language versions of legislation are equally authentic and must respect the bilingual nature of Canada's legal system. Draft legislation must be prepared in both official languages and sponsoring departments must ensure that they have the capability:

- to instruct in both languages;
- to respond to technical questioning from drafting officers in either language and relating to each legal system; and



- to critically evaluate drafts in both languages.

It is not sufficient for a drafting officer and the instructing officer to reach full agreement on the technical adequacy of one language version of a draft bill. Both versions must meet the same standard of technical adequacy in the eyes of those qualified to critically evaluate them and the legislation must be capable of operating in both legal systems. This requirement can be particularly onerous when a legislative proposal is based on a precedent from another jurisdiction where legislation and related information, often of a very technical nature, is available in one language only. In such circumstances, it may be necessary to build into the planning and drafting process a significant time factor to allow for the development, testing, and finalization of appropriate terminology for both versions.

Another important consideration relates to the drafting of preambles and purpose clauses. Preambles can often provide important background information needed for a clear understanding of the bill or explain matters that support its constitutionality. However, when a bill amends existing legislation, the preamble is normally excluded from consolidated versions of the legislation. In order to ensure public awareness of, and access to, background information for an amending bill, a purpose clause may be considered as an alternative because it can be integrated into the consolidated legislation. Both preambles and purpose clauses must be carefully reviewed by the Department of Justice for appropriate language and content.

### **Review of Bills by the Leader of the Government in the House of Commons**

Once a bill has been drafted and approved by the responsible Minister, the Legislation Section of the Department of Justice will arrange for its printing and for copies to be sent to the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat (L&HP/C) of the Privy Council Office before the bill is reviewed by the Leader of the Government in the House of Commons.

At this stage the sponsoring department

- prepares material for use in explaining the bill to parliamentarians and members of the public or for distribution;
- prepares a draft statement to be used by the Minister when the bill is referred to Committee;
- submits a revised and updated communication plan if the original attached to the MC is no longer appropriate.

The Leader of the Government in the House of Commons reviews the bill and its consistency with relevant Cabinet decisions. The Leader reports to Cabinet on this review and seeks delegated authority to arrange for introduction of the bill in either the House of Commons or the Senate.

Following Cabinet approval, L&HP/C submits the bill in its final form to the Prime Minister or the Leader of the Government in the House of Commons for

signature, together with the royal recommendation in the case of bills that require expenditure. The preparation of royal recommendations is the responsibility of L&HP/C.

## 5. Parliamentary Processes and Amendments

### Introduction and Readings

Government bills are usually introduced by the sponsoring Minister. They proceed through three readings in both the Senate and the House of Commons and are studied by committees of each House. Detailed information on these proceedings can be found by consulting publications such as the *Précis of Procedure*, published by the House of Commons, and *The Senate Today* and *Rules of the Senate of Canada*, published by the Senate.

The timing and place of introduction are decided either by the Cabinet on the recommendation of the Leader of the Government in the House of Commons or by the Leader of the Government in the House of Commons under authority delegated by Cabinet.

Notice of introduction in the House of Commons is given to the Clerk of that House by the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning/Counsel) only when instructed to do so by the Leader of the Government in the House of Commons. When introduction is in the Senate, the timing of introduction is decided by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the Leader of the Government in the Senate. In both cases, the Assistant Secretary informs the sponsoring Minister of the timing of introduction.

Timing of the Second Reading debate, Report Stage, and Third Reading in the House of Commons is the responsibility of the Leader of the Government in the House of Commons. The timing of the stages of debate in the Senate is the responsibility of the Leader of the Government in the Senate.

During a committee's consideration of a bill, whether in the House of Commons or the Senate, the sponsoring Minister or the Parliamentary Secretary attends the committee meetings to assist the deliberations by ensuring that the Government's position is expressed. This is of particular importance in situations where amendments to the bill may be proposed.

### Amendments

If the sponsoring Minister wishes to move or accept an amendment after introducing a bill, the following procedure should be followed before the amendment is moved:

- amendments that are merely technical may be agreed to by the sponsoring Minister with no need for Cabinet approval;



- amendments that have an impact on the policy approved by Cabinet or that raise policy considerations not previously considered by Cabinet are subject to the same procedure as the initial proposal, namely, the submission of an MC for consideration by the original policy committee of Cabinet and approval by the Cabinet;
- urgent major amendments need not follow the full procedure referred to above, but may be approved by the Prime Minister and the Chair of the relevant policy committee of Cabinet together with other interested Ministers.

All amendments moved or accepted by the Government must be drafted or reviewed by the Legislation Section of the Department of Justice.

### Royal Assent

The final stage in the enactment of a bill by Parliament is Royal Assent. The timing of Royal Assent ceremonies is arranged by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the Leader of the Government in the Senate.

## 6. Coming into Force

An Act has the force of law upon Royal Assent, unless it provides otherwise. Quite frequently, an Act provides that it, or any of its provisions, comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council. These orders are prepared by officials in the department that administers the Act and are submitted to the Special Committee of Council by the responsible Minister. If approved, they are sent to the Governor General for signature and published in the *Canada Gazette*. Draft orders should be submitted for approval well in advance of the day or days that they propose for provisions to come into force.

## 7. Regulation-making

The main elements of the regulation-making process are established by the *Statutory Instruments Act*. They include requirements that:

- draft regulations be examined by the Clerk of the Privy Council in consultation with the Deputy Minister of Justice;
- regulations be transmitted to the Clerk of the Privy Council to be registered and published in the *Canada Gazette*;
- regulations be referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

These elements are supplemented by the analytical and procedural requirements of the *Regulatory Policy* <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>

## 8. Conclusion

This Directive sets out the objectives and expectations of the Cabinet in relation to law-making activities of the Government. Departmental officials involved in these activities are expected to be aware of the Directive and to follow the instructions it contains. They are also expected to use the supplementary documents that the Clerk of the Privy Council may issue to provide detailed guidance on planning and managing the development of legislation to ensure that the Cabinet's objectives and expectations are met.

# Part 1

## Law-making Framework



## Chapter 1.1

# Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives

### Overview

This chapter supplements section 2 of the *Cabinet Directive on Law-making* which says:

Law should be used only when it is the most appropriate. When a legislative proposal is made to the Cabinet, it is up to the sponsoring Minister to show that this principle has been met, and there are no other ways to achieve the policy objectives effectively.

This chapter provides guidance on meeting this requirement by providing an analytical framework that covers:

- the range of instruments (techniques) available for accomplishing policy objectives;
- how to determine which ones are the most appropriate; and
- how to decide whether an Act or regulation is required.

Officials are encouraged to adopt a comprehensive approach to developing proposals to accomplish policy objectives. They should focus on achieving a desired outcome, rather than assuming that a particular instrument, particularly an Act or regulation, will be effective. This chapter is also a good place to begin thinking about what should go into an Act or regulation if one is required. This question is explored in more detail in the “Checklist for Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet” in Chapter 2.2.

### Audience

Departmental program officials and their legal advisers.

### Key messages

- Instrument-choice should be considered early in the policy development process.
- The Government cannot deal with every situation. Its involvement must be assessed in light of its responsibilities, its resources and the likely effectiveness of its involvement relative to the involvement of other governments or the private sector.
- The range of possible instruments available to accomplish policy objectives is very broad, allowing the Government to choose the type and degree of its intervention, if any.
- An Act or regulation should only be chosen after assessing the full range of possible instruments.



- Instrument-choice has wide-ranging effects and is an important element of many governmental activities.
- Consultation on instrument-choice, both within and outside the Government, is essential to making good choices.

## Introduction

When a situation may require the Government's attention, it should be assessed to determine what, if anything, the Government should do to address it. This involves determining the objectives in addressing it and how these objectives can best be accomplished. This determination should be done as early as possible in the policy development process. The following questions may help you to do this:

- What is the situation?
- What are the objectives in addressing the situation and what particular results are desired?
- Is there a role for the Government of Canada?
- What instruments are available to accomplish the desired results?
- What is involved in putting the instruments in place?
- What effect would the instruments have?
- How will their success be measured?
- Which (if any) instrument(s) should be chosen?

The assessment process does not necessarily follow the order of these questions. Answers reached at one point in the process may have to be re-evaluated in light of other answers.

In order to obtain sound answers, it is also important to conduct appropriate consultations with those affected.

## What is the situation?

This step involves defining the key features of a situation that may require the Government's attention. A situation may present itself in the form of a problem, in which case you should try to get to its source and not define it in terms of its symptoms.

The situation may also be an opportunity for the Government to do something creative or positive, for example celebrating a national or global event, as opposed to responding to a problem.

A description of the situation is often framed in terms of how people are behaving or how they may behave in future. Their behaviour may be active (doing something) or passive (not doing something). A behavioural approach involves identifying the following elements:

- the behaviour that is, or may be, creating or contributing to the situation;
- who is engaging in the behaviour;
- who is affected by the behaviour and what these effects are;

- whether some behaviour, or behaviour by some persons, is more serious than others;
- what external factors are influencing the behaviour;
- what behavioural changes are desired to address the situation.

## What are the objectives and desired results?

This question is intended to help you define the objectives as concretely as possible in terms of particular results to be achieved. Objectives and the desired results go hand in hand, but they are not quite the same.

For example, an objective might be to make a particular activity safer, while the desired result might be a 30 percent reduction in the rate of injury.

Another example is an objective of increasing Canada's capacity in information technology. The desired result would be to increase the number of people who immigrate to Canada with expertise in this field by 500 in the next two years.

## Is there a role for the Government of Canada?

Consider whether the Government of Canada can or should do something. The Constitution constrains the authority of the Government through:

- the distribution of legislative powers between Parliament and the provincial legislatures (although this distribution is qualified by powers such as the spending power and the power to declare works for the general advantage of Canada);
- limits on the exercise of legislative powers, for example the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;
- obligations relating to such things as the provision of services in both official languages.

Policy considerations should also be weighed, including consistency with the political platform of the Government and its approach to federal-provincial relations.

Practical considerations should be addressed as well. The Government has limited resources and it can't deal with every situation: perhaps others are better placed to achieve a desired outcome.

Finally, if the Government does become involved, what role should it play? Possible roles include taking the lead, acting in partnership with others or stimulating or facilitating action.

## What instruments are available to accomplish the desired results?

This question looks at the full range of available policy instruments, which can be grouped into five categories:

- *information;*
- *capacity building;*
- *economic instruments, including taxes, fees and public expenditure;*
- *rules;*
- *organizational structure.*

### Information

Information can be a powerful tool. People act on the basis of the information available to them. By giving them specific information, it may be possible to influence their behaviour. Some examples are:

- consumer information about the quality or safety of products;
- occupational health and safety information;
- anti-drinking and driving advertising and education campaigns;
- “buy-Canadian” promotional campaigns;
- environmental awareness programs;
- information about how programs are operated or about administrative practices;
- symbolic gestures.

### Capacity Building

Capacity-building increases the ability of people or organizations to do things that advance policy objectives. It goes beyond providing information to include transferring to them the means for developing their ability. Some examples are:

- employment skills training programs;
- programs to support scientific research and public education about the results of the research;
- information gathering through consultation or monitoring;
- working with industries to help them develop voluntary codes governing their practices.

### Economic Instruments

Many instruments have a mainly economic focus. They affect how people behave in the marketplace or in other economic transactions. These instruments



include taxes, fees and public expenditure, which are considered separately below. They also include the creation of exclusive or limited rights, such as marketable permits, licences or marketing quotas that acquire value because they can be bought and sold. Insurance requirements are another example of economic instruments because they can, for example, force businesses to assess and reduce risks and ensure that their products are priced to cover the costs of insurance or preventive measures.

### *Taxes and Fees*

The basic purpose of taxes and fees is to raise revenue. However, they are also capable of influencing how people make choices about the activities to which the taxes or fees apply. In this sense, they can be powerful tools for accomplishing policy objectives. Examples include:

- taxes on income, property or sales;
- customs duties;
- fees or charges for licences or services;
- tax exemptions, reductions, credits or remissions.

Further information on user fees and charges is available from the Treasury Board Secretariat:

- Cost Recovery and Charging Policy available at [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_H/CRP\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/CRP_e.html).
- Information on External User Charges at [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_H/FeeInfoe.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/FeeInfoe.html)

### *Public Expenditure*

The Government can act by transferring or spending money in a particular area in order to accomplish policy objectives involving those who receive the money. This makes it a potentially effective instrument for encouraging particular activities that support the policy objectives. Some examples of public expenditure are:

- monetary benefits, grants or subsidies;
- loans or loan guarantees;
- vouchers redeemable for goods or services;
- transfers to the provinces and territories for education or health programs.

## Rules

Rules, in the broadest sense, guide behaviour by telling people how things are to be done. However, there are many different types of rules. For example, they differ in terms of how they influence behaviour:

- Acts, regulations or directives tend to apply to groups of people and have legal force in that they can be enforced by the courts;
- contracts or agreements also have legal force, but they generally apply only to those who are parties to them;
- guidelines, voluntary codes or standards and self-imposed rules usually apply to groups of people, but they do not have legal force, relying instead on their persuasive or moral value.

Rules having legal force are generally cast in terms of requirements, prohibitions or rights. A combination of these elements can be seen in rules that create:

- rights that entitle people to do things on an equal footing, such as obtaining goods, services or employment, and corresponding requirements to provide these things to those entitled to them;
- prohibitions against doing something without a licence that confers a right to do it, for example, exclusive or limited rights, such as marketable permits, licences or marketing quotas that acquire value because they can be bought and sold.

Rules may also be formulated in different levels of detail, for example:

- as precise requirements that tell people exactly what to do; or
- as performance standards that set objectives that people are responsible for meeting.

Finally, it is worth noting the drafting technique of incorporation by reference. Rules of one type (for example, Acts or regulations) can sometimes be drafted so that they incorporate rules of the same or another type (for example, other Acts or regulations as well as industry codes or standards) simply by referring to them, rather than restating them. This avoids duplication of the incorporated rules and can be a way of harmonizing the laws of several jurisdictions if they each incorporate the same set of rules. However, this technique, particularly in the context of regulations, is subject to a number of legal considerations, such as requirements governing the publication of laws in both official languages and the general accessibility of the law.

Additional information on choosing the right type of rules can be found in the publications listed at the end of this chapter as well as in the “Checklist for Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet” in Chapter 2.2.

## Organizational Structure

Organizational structure is often critical in accomplishing policy objectives. It generally supports the use of other instruments by providing for their administration. Examples of organizational instruments include:

- departmental or agency structures to deliver programs;
- framework agreements and partnerships with other governments or organizations;
- privatization or commercialization of government services;
- public investment in private enterprises.

Additional information on organizational structure can be found in the Alternative Program Delivery Policies and Publications, available from the Treasury Board Secretariat at [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_B4/siglist\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_B4/siglist_e.html) or through the Alternative Service Delivery Division Home Page at [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index\\_e.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index_e.htm).

## Combination and Timing of Instruments

These instruments are not necessarily stand-alone alternatives to one another. In fact, many of them are mutually supportive or otherwise interrelated. For example, information enables organizations to work effectively and organizations are often needed to administer legal rules, such as Acts or regulations, which may, in turn, be needed to support the creation of organizations.

Another important dimension of the range of available instruments is timing. Some instruments are better used in the initial stages of policy implementation while others may only be needed later if circumstances warrant. For example, information campaigns often precede the imposition of legal rules and, if they are effective enough, they may avoid the need for such rules.

## What is involved in putting the instruments in place?

This question involves the legal, procedural and organizational implications of using each instrument as well as the process requirements for making them operational. It also involves considering in greater detail the role that the Government of Canada may play, whether acting alone or as a partner with other levels of government or the private sector.

You should assess:

- whether the use of the instrument is within the general mandate or authority of the Government;
- whether some specific legal authority is needed, for example, authority to impose taxes or penal sanctions, and, if so,
  - whether it requires new laws (Acts or regulations) to be made,
  - whether there is legal authority to make the new laws federally, and

- whether the new laws would be consistent with Canada’s international obligations.

It is particularly important to consult departmental legal advisers when considering this legal aspect of the question.

- What the short- and long-term operational requirements, both organizational and financial, of the instruments are, including:
  - organizations and personnel needed to administer the instruments, for example, officials needed to assess benefit claims or conduct inspections,
  - additional costs for the courts because their workload has increased as well as the effect such an increase may have on their general efficiency;
- who should be consulted before the instruments are put in place (other departments, other governments, stakeholders);
- what processes are required to put the instruments in place, including processes required for any new laws (as described in this Guide);
- what, if any, monitoring or enforcement measures will be needed, such as penalties, inspections and court action (this is closely connected to the next question of what effect the instruments would have).

## What effect would the instruments have?

This question involves assessing how the instruments would work, including:

- whether the instruments will bring about the desired results, including whether people will voluntarily do what the instruments encourage or require, or whether some are likely to try to avoid compliance or find loopholes;
- whether the instruments will cause any unintended results or impose costs or additional constraints on those affected by them;
- what the scope and nature of any likely environmental effects will be, particularly any adverse environmental effects and how they can be reduced or eliminated;
- what effect the instruments may have on federal-provincial relations or international relations, particularly in light of the Government’s obligations under interprovincial or international agreements;
- how the general public will react to the instruments and, in particular, whether the instruments will be perceived as being enough to deal with the situation.

When deciding whether to choose legal rules, you should also keep in mind their strengths and weaknesses. They can often be used to overcome resistance in achieving the desired results because they are binding and enforceable in the courts. However, they may also give rise to confrontational, rights-based attitudes or stifle innovative approaches to accomplishing the policy objectives.



You should also not assume that a legal prohibition or requirement will, by itself, stop people from doing something or make them do it.

## How will the success of the instruments be measured?

It is not enough to choose various instruments and use them. Clear and measurable objectives must also be established as well as a means for monitoring and assessing whether they are being achieved. This assessment should be ongoing and include looking at how other governments are addressing the same situation. This is necessary both for determining whether the chosen instruments should continue to be used as well as for providing a better basis on which to make instrument-choice decisions in future.

## Which instruments should be chosen?

The final step is to choose the instruments that would be most effective in achieving the policy objective. It is important to realize that a single instrument is seldom enough. Usually a combination of instruments is required, often in stages with different combinations at each stage. They should be chosen through a comparative analysis of their costs and benefits, taking into account the answers to the preceding questions.

This is also a good time to consider again whether there is a role for the Government of Canada. It may be that none of the instruments should be chosen if:

- the situation does not justify the Government's attention, for example, because there is no problem or the situation is beyond the Government's jurisdiction or is not a priority for it;
- the situation will take care of itself or will be addressed by others;
- the Government does not have the resources to address the situation;
- the Government becoming involved in the situation would lead to unmanageable demands to become involved in similar situations.

## Additional information

Additional information on how to implement policy objectives can be found in the following publications and through Web sites:

- *Alternative Program Delivery Policies and Publications*, Treasury Board Secretariat: [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_B4/siglist\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_B4/siglist_e.html)
- *Alternative Service Delivery Division Home Page*, Treasury Board Secretariat: [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index\\_e.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index_e.htm)
- *Assessing Regulatory Alternatives*, Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office: <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>

- Cost Recovery and Charging Policy, Treasury Board Secretariat:  
[http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_H/CRP\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/CRP_e.html)
- *Designing Regulatory Laws that Work*, Constitutional and Administrative Law Section of the Department of Justice
- *1999 Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, Canadian Environmental Assessment Agency:  
[http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea_e.htm)
- Information on External User Charges, Treasury Board Secretariat:  
[http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_H/FeeInfoe.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/FeeInfoe.html)
- *Standards Systems: A Guide for Canadian Regulators*, Regulatory Affairs and Standards Policy Directorate of Industry Canada:  
<http://strategis.ic.gc.ca/stdsguide>
- *Voluntary Codes: A Guide for Their Development and Use*, Regulatory Affairs and Standards Policy Directorate of Industry Canada:  
<http://strategis.ic.gc.ca/volcodes>



## Chapter 1.2

### Legal Considerations

#### Overview

This chapter supplements section 2 of the *Cabinet Directive on Law-making*.

Federal Acts and regulations, and indeed federal law generally, form a single system. If a legislative proposal is to be implemented effectively, it must be expressed in legislation that takes the federal legal system into account and fits into it. A good understanding of this system is essential. This Chapter provides an introduction to its major elements, which consist of 4 groups of laws:

- the Constitution
- quasi-constitutional Acts
- Acts of general application
- rules of law that are of general application.

The significance of these laws varies. The Constitution is the most fundamental law. If another law is inconsistent with the Constitution, it has no force. The second group of laws are called quasi-constitutional because they too express fundamental values and they generally override other inconsistent laws.

However, they are not subject to the rules for amending the Constitution since they can be amended by another Act of Parliament. The third and fourth groups include Acts and other rules of law that generally apply, unless another Act clearly says otherwise.

#### In this chapter

- The Constitution
- Quasi-constitutional Acts
- Acts of General Application
- Rules of law that are of General Application

#### Audience

All Government officials involved in the law-making process and other interested persons.

#### Key Messages

Officials involved in law-making activities must understand the legal framework for legislation and other government action.



## The Constitution

Canada is governed by a Constitution that rests on British constitutional tradition and includes numerous Acts and orders in council. The *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are among the most important of these.

The *Constitution Act, 1867* allows us to answer the question: “What can an Act deal with?” It establishes two levels of government in Canada: federal and provincial. Each exercises full legislative power over the matters within its jurisdiction. Constitutional law, as elaborated by court decisions, defines what these matters are, as well as their limits.

The Constitution also provides a number of rules that define the legal framework for making laws, for example, rules requiring the bilingual publication of Acts or governing the procedures of Parliament and the provincial legislative assemblies.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* allows us to answer the question: “How can an Act deal with its subject matter?” It governs how legislative objectives may be achieved, rather than the matters that may be dealt with. The Charter imposes limits on government activity in relation to fundamental rights and liberties.

Because the Charter is part of the Constitution, Acts and regulations are ineffective to the extent that they are inconsistent with the Charter. It is legally possible for Parliament to override explicitly certain of the rights and freedoms guaranteed by the Charter. However, Parliament has never exercised this power and a government would obviously be extremely reluctant to propose a bill that would have that effect.

Another important part of the Constitution is Part II of the *Constitution Act, 1982*. It recognizes and affirms the existing aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada.

The Minister of Justice is responsible under the *Department of Justice Act* for seeing that the administration of public affairs is in accordance with law. This responsibility includes ensuring that all government actions are consistent with the Constitution. Two specific mechanisms are in place for this purpose:

- the Cabinet Support System (See “Constitutional Issues and the Cabinet Support System” in Chapter 2.2)
- the certification of Government bills. (See “Certification of Government Bills” in Chapter 2.4)

It is also important to keep in mind that since the *Quebec Act* of 1774 Canada has had two systems of law: common law and civil law. The application of an Act may differ depending on whether it is being applied in a part of Canada that is governed by one system or the other. The common law applies throughout Canada in matters of government law. However, private legal relationships are governed by civil law in Quebec and by common law elsewhere. This has a

number of effects, particularly on the sources of law and the interpretation of an Act.

## Quasi-constitutional Acts

Besides the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, there are a number of “quasi-constitutional” Acts that can limit policy choices in the preparation of Acts and regulations. These Acts express values that are of fundamental importance in Canada including, in particular, the protection of minorities. Any derogation from them must be explicit.

Accordingly, these Acts apply except to the extent that other Acts expressly exclude their operation. It is legally possible to override them, but this is very rarely done and those involved in the preparation of Acts and regulations should assume that the quasi-constitutional Acts will apply.

The requirement of explicit derogation protects the values expressed in those Acts to the maximum extent possible, short of entrenching those values in the Constitution. It also ensures accountability to the public for any decision to derogate.

The most important quasi-constitutional Acts are:

- *Canadian Bill of Rights*
- *Canadian Human Rights Act*
- *Official Languages Act*

### Canadian Bill of Rights

The first of these quasi-constitutional Acts to be enacted was the *Canadian Bill of Rights*. It is a precursor of the Charter, recognizing and declaring a series of human rights and fundamental freedoms. The Minister of Justice's responsibilities in relation to the Bill are similar to those described above in relation to the Charter.

The *Canadian Bill of Rights* provides that every law of Canada is to be interpreted so as not to infringe the recognized rights or freedoms, unless it expressly says otherwise. The only explicit derogation from the *Canadian Bill of Rights* took place during the October Crisis. It was included in the *Public Order (Temporary Measures) Act*, 1970, which replaced the regulations made in 1970 under the *War Measures Act*.

### Canadian Human Rights Act

The *Canadian Human Rights Act* is an important aspect of our national human rights protection. Human rights legislation sets out many of the fundamental values of our society. The Act itself prohibits discrimination in employment, services, contracts and accommodation.

In contrast to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which protects individuals primarily against acts committed by governments, human rights legislation protects against discriminatory acts committed by the federal

government, businesses and individuals in areas of federal jurisdiction. The Act applies to such areas as telecommunications, banking and interprovincial transportation and was designed to provide an informal, expeditious and inexpensive mechanism for the resolution of human rights complaints.

The courts have recognized that Acts dealing with human rights prevail over other legislation. The *Canadian Human Rights Act* therefore prevails over other federal Acts.

### **Official Languages Act**

The purpose of the *Official Languages Act* is to ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions. It particularly applies with respect to the use of the official languages in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions. This Act also supports the development of English and French linguistic minority communities and generally advances the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society.

Section 82 of the *Official Languages Act* says that Parts I to V prevail over all other Acts, except the *Canadian Human Rights Act*.

## Acts of general application

Besides the Constitution and quasi-constitutional Acts, a number of other Acts can limit policy choices in the preparation of bills. These other laws apply except when some other law excludes their operation. They differ from quasi-constitutional Acts in that they do not express values that are as fundamental and so it may be easier to exclude them. These Acts affect the preparation of bills in two ways.

First, because courts presume that they apply except when some other Act says otherwise, provisions excluding their operation must be drafted explicitly.

Secondly, drafters presume that there has been no political decision to exclude one of these Acts if no such decision is mentioned in the Cabinet Record of Decision. Instructing officers who wish to override this presumption bear the burden of persuading their minister that a recommendation to that effect should be included in the ministerial recommendations section of the Memorandum to Cabinet (MC). Ministers who are persuaded to do so will have to justify their decision to Parliament and the public.

Like the Constitution and the quasi-constitutional Acts, these presumptively applicable Acts support values found in Canadian society. Policy makers can rely on the solutions that these Acts provide instead of having to develop their own solutions. Departmental legal advisers and drafters in the Legislation Section of the Department of Justice can provide assistance in this regard.

The requirement to explicitly exclude these Acts in other Acts or regulations and in Cabinet Records of Decision:

- protects those values;
- ensures that ministers and, ultimately, parliamentarians decide whether other values are more important in the circumstances under consideration; and
- helps to ensure that public servants do not inadvertently create political controversy.

Those involved in the preparation of bills will take into account the requirement of explicitness so as to ensure that any political decision to exclude the operation of a presumptively applicable law is legally effective.

Finally, it is often undesirable in Acts and regulations to provide specifically for the application of a rule that already applies generally. Such a provision may cast doubt on the application of the rule in other Acts or regulations. Alternatively, it may tempt the courts and

others to assign some other unintended meaning to the particular provision, since the courts assume that every provision has some legal effect and is intended to do something rather than nothing.

The most important Acts of general application are:

- *Access to Information Act*



- *Criminal Code*
- *Financial Administration Act*
- *Interpretation Act*
- *Privacy Act*
- *Statutory Instruments Act*.

### **Access to Information Act**

The *Access to Information Act* provides a right of access to information in records under the control of federal government institutions. The right is provided “notwithstanding any other Act”, but it is subject to certain exemptions, including those for:

- information obtained in confidence from another government;
- personal information;
- trade secrets and other confidential information supplied by a third party; and
- information whose disclosure is restricted by certain Acts of Parliament, such as the *Income Tax Act*.

Refusals of access may be reviewed by the Information Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the Information Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

The *Access to Information Act* provides specific solutions to problems of reconciling a right of access to government information with the need to keep some information confidential or secret.

Unjustified proposals to circumvent the Act can not only cause difficulty for sponsoring departments in having Acts enacted by Parliament, but can also lead to anomalies in the law and the eventual ineffectiveness of the *Access to Information Act*. Any proposal to exempt information from the operation of that Act should be brought to the attention of the Information Law and Privacy Section of the Department of Justice.

### **Criminal Code**

The *Criminal Code* not only creates criminal offences, it also deals with the investigation and prosecution of offences. For example, it authorizes the issuance of search warrants and states the rules of procedure for laying charges and conducting trials. In addition, Part I of the Code states many fundamental rules of criminal law dealing with such things as the presumption of innocence (section 6), excuses, justifications and defences to charges (section 8) and liability for attempting to commit an offence or participating in its commission. Part XXIII sets out principles and procedures governing the imposition of sentences for offences.

Subsection 34(2) of the *Interpretation Act* provides that the Code applies to all offences created by a federal Act or regulation (unless it otherwise provides).

The following are examples of provisions in the Code whose duplication in particular cases may turn out to have unintended consequences:

- rules that extend liability for the commission of offences to persons who attempt to commit them or participate in their commission;
- the power to obtain a search warrant from a justice of the peace where there are reasonable grounds to believe that an offence has been committed; and
- the power to obtain a “telewarrant” from a justice of the peace where it is not practical to appear personally before the justice.

### **Financial Administration Act**

The *Financial Administration Act* provides the legal basis for the Government’s financial management accountability. For this purpose, it contains:

- provisions governing public money, including public spending and keeping the accounts of the Consolidated Revenue Fund;
- the legal framework for the maintenance and control of public property by public servants;
- the legal framework for managing the public debt;
- general provisions that apply to Crown corporations.

The Act also establishes two departments: the Department of Finance and the Treasury Board. The Treasury Board is given wide powers to administer the federal public service, including powers relating to the management of human resources.

Because this Act is a basic law that supplements other laws, those involved in legislative projects should understand it well in order to avoid needlessly duplicating its provisions. For example, new legislation should not duplicate the provisions of the Act that authorize fees to be prescribed for government services or facilities (section 19ff.). Similarly, provisions for the payment of interest on debts to the Government need not be included because they are also covered (section 155.1).

### **Interpretation Act**

Interpretation Acts were originally enacted to avoid the repetition of rules that are commonly included in individual Acts. Rather than repeat the rules each time a new Act is drafted, they were collected into a single Act that says they apply generally, except when another Act or regulation provides that the rule does not apply.

The rules contained in the *Interpretation Act* cover;

- how legislation operates in terms of when it comes into force (section 6) and where it applies (section 8);
- definitions of commonly used terms such as “corporation” or “year” (sections 35 to 37);
- other interpretational rules, for example, that references to nouns in the singular include the plural (subsection 33(2)) and transitional rules that apply when legislation is amended or repealed (sections 42 to 45));
- administrative rules, for example, about the issuance of proclamations (section 18), the administration of oaths (section 19), appointments (section 23), and the exercise of powers, including the delegation of powers (section 24).

The following are examples of *Interpretation Act* rules whose duplication in particular cases may turn out to have unintended consequences:

- the power of departmental officials to exercise, on behalf of the minister presiding over that department, powers conferred by law on that minister;
- the power of regulation-making authorities to amend or repeal regulations;
- the power of appointing authorities to terminate appointments and to remove, suspend, re-appoint and reinstate public officers; and
- the survival of rights that vested under an earlier Act or regulation and other rules respecting the temporal operation of Acts and regulations.

### **Privacy Act**

The *Privacy Act* protects the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by federal government institutions, and provides individuals with a right of access to that information. Refusals of access may be reviewed by the Privacy Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the Privacy Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

Unjustified proposals to circumvent the Privacy Act present the same concerns as proposals to circumvent the *Access to Information Act* and should be brought to the attention of the Information and Privacy Law Section of the Department of Justice.

### **Statutory Instruments Act**

The *Statutory Instruments Act* provides for the examination, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations. A fundamental principle of Canadian law is that everyone is presumed to know the law. This principle cannot be accepted or be effective unless it is supported by a system that enables those affected by a law to have reasonable access to it. The *Statutory Instruments Act* provides a means of making regulations public by requiring them to be

registered with the Clerk of the Privy Council and published in the *Canada Gazette* Part II. (See “Making Regulations” in part 3).

Bills containing powers that are to have effect as law are usually drafted so that the exercise of those powers will result in a “regulation” for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.

The publication requirements of the *Statutory Instruments Act* are not always appropriate. However, drafters will take issue with proposals to get around the Act if there is clearly no effective system in place under a law to make it known in both official languages to those affected by it. The justification for any derogation from the Act must therefore provide alternative solutions to the problems that the Act resolves. For example, the MC should explain what steps will be taken to:

- publicize a document that is to have effect as law if it will not be registered or published under the Act;
- ensure that the document is legally effective;
- make the document available to Parliament.



## Legal principles of general application

In addition to rules stated in Acts of general application, there are also a number of important principles that form part of the legal system. They operate in much the same way and must also be taken into account in developing legislative proposals. The following are examples of these principles:

- the rules of natural justice and procedural fairness, which require that a person whose rights or interests are affected by an administrative decision be given a reasonable notice of the proposed decision and an opportunity to be heard by an unbiased decision maker;
- respect for the ordinary jurisdiction of the courts, including the jurisdiction of the Federal Court of Canada under the *Federal Court Act* to hear and determine an application for judicial review in which relief is sought against a federal board, commission or other tribunal;
- the prospective operation of Acts of Parliament and regulations, which limits retroactive interference with rights;
- the principle that Acts of Parliament and regulations generally have effect throughout Canada, including the internal waters and the territorial sea, but not outside Canada;
- respect for and compliance with Canada's treaty obligations and Canada's other obligations under international law;
- the principle that property should not be expropriated without compensation;
- the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence; and
- the need to be very clear when providing that a person is to be penalized for contravening an Act or regulation since the courts give them the benefit of the doubt when penal provisions are ambiguous.

Despite the applicability of a general principle, it is sometimes not good legislative policy to silently rely on it. For example, the requirement of notice is an important element of the rules of natural justice. If the Act is silent, the courts may have to determine which persons have a sufficient interest in a proposed decision to be entitled to notice of it and how much notice those persons are entitled to. It is often preferable for an Act to answer these questions specifically.

Another example relates to the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence. The law distinguishes between true crimes, where the required mental element of the offence is knowledge or intention, and strict liability offences, where the offence has no mental element as such, although there is a defence of due diligence. (A third class of “absolute liability” offences, where there is no defence of due diligence, is not relevant here.)

If the Act is silent, the courts may have to determine whether an offence is a true crime or a strict liability offence. It is sometimes preferable for an Act to answer this question, especially where the same Act contains both true crimes and strict



liability offences. A common instance of this occurs when a regulatory Act contains mainly strict liability offences but also offences of obstructing enforcement officers and providing false or misleading information. These offences should be specified as true crimes through the use of words such as “willfully” or “knowingly” because they are akin to *Criminal Code* offences prohibiting similar conduct.

In answering these kinds of questions specifically, policy making is guided and structured, rather than limited, by presumptively applicable principles.

There is a difference between specifying what would otherwise be uncertain and merely duplicating a rule of law that is applicable in any event. If the rule of general application does not need to be expressed, then expressing it is not only useless, but possibly dangerous, because it may cast doubt on the application of the rule in other Acts.

# Part 2

## Making Acts



## Chapter 2.1

### Getting Started

#### Overview

This chapter provides background information to help get started on the law-making process for Acts. It begins by considering what Acts are, including the different kinds of Acts, and who is involved in making them.

The focus then shifts to legislative planning and management, which is addressed in section 2 of the *Cabinet Directive on Law-making*, and the preparation of the Government's legislative program, which is addressed in section 3 of the Directive. It deals with these topics from two perspectives. The first is the Government-wide process that is administered by the Privy Council Office and hinges on the legislative call letter that it sends to the departments. The second is the perspective from within departments that are developing legislative proposals. The objective of this material is to help departments to participate effectively in the Government-wide process and to manage their legislative activities internally.

#### In this chapter

- What are Acts and Who is involved in Making Them?
- Preparation of the Government's Legislative Program
- Departmental Planning and Management
- Strategic Considerations for Legislative Planning and Management
- Project Planning Templates
- Schematic Map of the Federal Law-making Process and Associated Support Activities (Acts)

#### Audience

- Managers who are responsible for coordinating law-making projects.
- Officials responsible for advising the Privy Council Office about law-making projects in their departments.

#### Key Messages

- The legislative call letter is a key planning tool for the Government that requires timely and accurate information about law-making projects.
- Law-making is a complex management exercise that requires careful planning. Approach law-making as a project and follow good project management practices.

## What are Acts and Who is Involved in Making Them?

### What is an Act?

An Act is the most formal expression of the will of the State. It is a form of written law that is made by Parliament through a process often referred to as *enactment*. Parliament consists of three parts: the Crown, the Senate and the House of Commons. Acts originate as *bills*, which are introduced in either the Senate or the House of Commons. Each of Parliament's three parts must approve a bill before it becomes law. In this Guide, the parliamentary approval process is referred to as *enactment*.

The purposes of an Act may either be of a general, public nature (*public Acts*) or private, conferring powers or special rights or exemptions on particular individuals or groups (*private Acts*). Almost all Government bills result in the enactment of *public Acts*.

Bills are classified either as *Government bills*, which are submitted to Parliament by members of the Cabinet, or *private members' bills*, which are submitted by members of the Senate or the House of Commons who are not in the Cabinet.

The Guide deals exclusively with the enactment of Government bills resulting in public Acts.

### New and Amending Acts

A bill may provide for the enactment of a new Act or it may amend (change) one or more existing Acts. If a bill to enact a new Act or amend an existing Act makes it necessary to amend other Acts, the bill will contain "consequential" or "related" amendments to those Acts.

### Miscellaneous Statute Law Amendments

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program is a periodic legislative exercise to correct anomalies, inconsistencies, outdated terminology or errors that have crept into the statutes. It allows minor amendments of a non-controversial nature to be made to a number of federal statutes without having to wait for particular statutes to be opened up for amendments of a more substantial nature. *Miscellaneous Statute Law Amendment Acts* are subject to an accelerated enactment process involving committee study of legislative proposals before they are introduced as a bill.

The Program was established in 1975 and is administered by the Legislation Section of the Department of Justice.

Anyone may suggest amendments, but most come from Government departments or agencies. To qualify for inclusion in the proposals, an amendment must *not*



- be controversial;
- involve the spending of public funds;
- prejudicially affect the rights of persons; or
- create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.

The Legislation Section is responsible for requesting and reviewing proposals. It then prepares them in the form of a document entitled

Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

The proposals are tabled in the House of Commons by the Minister of Justice, and are then referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights. The proposals are also tabled in the Senate and referred to its Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Consideration of the proposals by the Standing Committees has always been thorough and non-partisan. Since these committees are masters of their own procedure, they can always accept or reject requests to withdraw proposals or to add new ones. The latter must, of course, meet the criteria mentioned above. Perhaps the most important feature of the entire program is the fact that if, at either of the committees, a proposal is considered to be controversial, it is dropped.

The Legislation Section then prepares a Miscellaneous Statute Law Amendment Bill based on the reports of the two committees and containing only proposals approved by both of them. The bill is then subject to the ordinary enactment procedures. An example of one of these Acts is the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 1999*, SC 1999, c. 31, which can be found at:

[http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-84/C-84\\_4/C-84\\_cover-E.html](http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-84/C-84_4/C-84_cover-E.html).

## **Who is involved in Making Acts?**

### *Sources of Legislative Proposals*

Although the passage of an Act involves decisions of the Government and enactment by Parliament, the policy underlying an Act does not necessarily originate within the Government. There are basically five sources of legislative policy:

- the general public;
- Cabinet ministers;
- the Public Service of Canada;
- Parliamentarians (senators and members of the House of Commons);

- Courts and administrative agencies.

The Speech from the Throne is one of the primary means for the Government to announce its legislative program. It is delivered at the beginning of each session of Parliament by the Queen or, most often, by her representative, the Governor General. The legislative program announced in the Speech from the Throne is often taken from the electoral platform of the governing party, particularly when a new Parliament is formed. However, during the course of the Government's mandate, the legislative program will be taken from the priorities established and approved by the Cabinet. The budget speech each year is another important source of legislative policy.

Acts frequently represent the outcome of important political initiatives or decisions of the Government. They may also result from recommendations in a report of a working group or royal commission of inquiry. Finally, Acts may be intended to implement treaties, conventions or accords; to provide for administrative action, such as licensing; or to deal with particular problems or emergency situations.

Events may affect the Government's legislative program. You should be aware that the Government also publicizes its ideas in the form of position papers and press releases.

### *Who are the main participants?*

Exactly who is involved in making a particular Act depends on a variety of factors, including the type of Act and who sponsors it.

The following are the main participants in the preparation of Government bills:

- the Cabinet;
- the Minister who introduces the bill (the “sponsoring minister”);
- officials in the sponsoring Minister’s department, including officials responsible for
  - policies and programs,
  - communications,
  - cabinet affairs,
  - parliamentary relations;
- departmental legal advisers;
- the Privy Council Office;
- the Legislative Services Branch of the Department of Justice.

These participants are also involved in the parliamentary phase of the enactment process where the key participants are Senators, members of the House of Commons and parliamentary staff.

## Preparation of the Government's Legislative Program

### Who prepares the program?

The Leader of the Government in the House of Commons is responsible for the Government's legislative program in the House of Commons. The Special Committee of Council (SCC) is a ministerial forum at the Cabinet committee level for discussing the Government's overall legislative planning and for specific legislative issues requiring decisions by the Cabinet. The Leader of the Government in the House of Commons and Leader of the Government in the Senate are members of this Cabinet committee. The Legislation and House Planning/Counsel Secretariat of the Privy Council Office supports these ministerial and Cabinet committee responsibilities.

### Legislative Call Letter

#### *Timing*

Following the Speech from the Throne at the opening of each Session of Parliament, the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning/Counsel) writes to all Deputy Ministers and some agency heads asking them to submit a list of the legislation their Ministers plan to propose to Cabinet for introduction in the next session. The list is to be submitted within the time specified in this legislative "call letter", usually one month. The letter is subsequently sent twice a year, normally in June and November, in order to deal with changing priorities.

#### *Responses*

Each proposal should contain the following information where possible:

- a summary of its principal features;
- whether there is policy approval for the legislation from Cabinet and expenditure approval, where appropriate;
- an assessment of the proposal from a broader, horizontal perspective in terms of both the sponsoring minister's portfolio and other government priorities and initiatives;
- whether it will constitute
  - new legislation,
  - a repeal of existing legislation,
  - a major revision of existing legislation,
  - an amendment to existing legislation that is simple in drafting terms but would be controversial or would effect a major change, or

- technical and administrative amendments (“housekeeping”);
- if new legislation is proposed, why the legislation is necessary;
- its relationship, if any, to the Government’s priorities, as enunciated in various policy statements;
- federal-provincial relations implications;
- whether any new Governor in Council positions will be created and their terms and conditions of appointment;
- the scope of the regulatory component of the proposal, if any;
- the target date for passage, together with a tentative assessment of its priority, based on the following categories
  - URGENT (measures subject to statutory time constraints or deadlines announced by the Government),
  - ESSENTIAL,
  - OTHER.

A Minister’s legislative list should refer to any existing statutes that require amendments in order to remain current.

### *Cabinet Review*

The proposals are prioritized by the Leader of the Government in the House of Commons. The Special Committee of Council (SCC) reviews a tentative outline of the legislative program for the next sitting, together with the assignment of priorities for the various proposals.

Each week while Parliament is in session, the Leader provides regular updates on the status of the program to the SCC, which reviews the progress of bills through Parliament and the status of bills nearing readiness for introduction. The legislative program is adjusted to accommodate such circumstances as changing priorities or the parliamentary workload.

The Leader normally advises the SCC and the full Cabinet of the updated legislative program twice each year.

## Departmental Planning and Management

Each department manages the legislative proposals in its areas of responsibility. It must:

- plan each stage of the law-making process, including such things as consultation and the development of any regulations that may be needed;
- ensure that it has allocated the resources necessary to carry its proposals through each stage;
- ensure that it has the capacity to formulate policy and instruct legislative drafters in both official languages; and
- plan and allocate resources for the implementation of new laws.

Departments must also plan their law-making activities as they relate to particular bills or regulations. These activities are to be managed as projects with tools for determining what resources are needed, what tasks must be performed and what time frames are appropriate.

### Project Planning and Management Principles

Principles of project planning and management must be applied to the process for preparing and enacting bills. They bring a discipline that allows for better direction from senior management and more transparency in the process. They also provide a way to achieve the desired outcome in a timely manner. This part of the chapter briefly summarizes the main elements of project planning and management. You should also consult the Treasury Board Project Management Policy, which is available on the Treasury Board Secretariat website at [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/dcgpubs/TBM\\_122/CHAPT2-2\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/dcgpubs/TBM_122/CHAPT2-2_e.html).

The Government devotes significant resources to the development of legislation. There is a general consensus that the current practice used in most departments needs to be more efficient and effective. In recent years some federal organizations have experimented successfully by using independent teams—such as task forces and working groups—reporting directly to the executive level as a means of improving the process for developing legislation.

The process is very complex and time consuming. If managed like other operational activities, it competes with the dozens of other operational priorities and urgent matters on the executive agenda. When managed outside routine operations, a legislative project can take on a higher profile at the executive level.

The ways of understanding project management are probably as numerous as the authors who have written about it. However, this section focuses on three main elements: **planning**, **scheduling** and **controlling** the activities needed to reach the project objectives.



## Planning

Planning allows those involved or interested in a project to have a common understanding of its objectives and what will be needed to achieve them. As will become clear, it is also a powerful tool for managing the project and its progress.

### Establish a project plan

A project plan includes an outline of the scope and objectives of the project as well as a list of what has to be accomplished at each of its main stages.

The scope of a legislative project usually consists of implementing the government policies.

The definition of the objectives is more complex and provides a better understanding of the project. This is because the objectives must be clearly and precisely described and must mirror the needs that the project must meet. They must also be attainable and measurable; otherwise it will be impossible to determine whether they have been achieved.

A useful technique to help understand the policy context is to hold seminars in order to engage in open discussion of the concepts and intent of the proposed legislation. Such discussions enhance the understanding of the policy issues and support team building as well as professional development. They also help to clarify the broader policy dimensions related to government accountability, the long-term impact on society, human resource implications, inter-departmental relationships, future legislative revisions and federal-provincial relations.

Once the scope and objectives of a project have been established and are well understood by the participants, it becomes possible—indeed necessary—to divide the project into separate steps. In turn, each step should be broken into specific tasks to be accomplished. This breakdown continues until the tasks are indivisible (or the planning-time exceeds task performance-time). One way of distinguishing project objectives from the tasks needed to achieve them is to think of objectives as nouns and tasks as verbs. To allow the team members to understand the organization of tasks—and the milestones that will be discussed a little later—project managers often use charts or maps known as *organigrams* or *work breakdown structures* (WBS).

Like the project objectives, tasks must be clearly defined, attainable and measurable in order to allow the manager to control the project and achieve the desired results.

### Other steps

Planning a project also involves the following steps:

- *Establish a project team:* One of the most important elements in the completion of a project is establishing a team capable of completing the project. The members of the team should be as unfettered as possible by ongoing operational responsibilities.

- *Determine what financial resources are needed:* Depending on the project manager's other responsibilities, he or she may have to determine what other resources are needed to complete the project. These might, for example, include consultation costs, particularly travel expenses, as well as fees for outside consultants.
- *Obtain senior management approval of the plan:* The project manager must obtain the approval of senior management before going ahead. This approval extends to the plan itself as well as to any subsequent changes to it.
- *Define any risks associated with the project:* It is important to consult the team members as early as possible to determine what, if any, risks may be associated with the project. This is not a matter of being pessimistic, but instead involves finding solutions to problems that may arise. If something can be done about the problems, it should be reflected in establishing the plan. If a risk cannot be eliminated, its adverse effects can perhaps be minimized. Finally, it is not necessary to identify all possible risks, just the more likely ones.

### Scheduling

Scheduling involves determining in what order and when the tasks are to be done as well as who will do them. It is determined within the overall time frame for the project, the skills required for it and basic logic. For each task (as defined in the work breakdown structure), a person responsible and deadlines (start-date, time required and finish-date) are established.

### Deadlines

Project management requires a clear understanding of deadlines that must be met at each stage of the process. Final deadlines may be imposed externally, for example, through a government commitment or as a result of a pressing public policy concern. Other deadlines may be less urgent, but no less important, from a project management perspective.

The statement of key milestone dates for each point in the project management process is essential to monitor progress. Failure to achieve key milestone dates is a "wake-up call" that requires immediate attention in order to address any issues that could affect the quality or time frame of the project. A useful source of information in setting achievable target dates can often be found by examining milestone dates set for other legislative projects. Unrealistic target dates are not conducive to good project management.

### Critical path

Scheduling also involves establishing a critical path and a system for tracking project milestones.

A critical path is a series of activities used to establish the minimum time frame within which the project can be completed. It is "critical" in the sense that delay

in achieving any of the activities will delay completion of the project as a whole. The critical path is established by arranging the different tasks in a logical sequence. Usually, this is done through a *critical path method diagram*. It shows each step in the project and the particular tasks that they involve, together with beginning and end dates for each one with some margin of flexibility.

The milestones consist of as many markers as will allow the project manager and the rest of the team to evaluate their progress through each step and to draw the appropriate conclusions.

#### Human resources

It is up to the project manager to determine what skills and knowledge are essential to the success of the project. With this information, the manager can obtain the right people for the project.

The clarity of assigned tasks, team member acceptance of their tasks and ongoing consultation with team members and others involved in the project will develop a shared commitment to its completion. It is also important to clearly define reporting relationships and responsibilities among the team members.

#### Controlling

Controlling the project is the most demanding aspect of managing a project in terms of both the time and effort it requires. It is the basic reason for planning and scheduling the project. A good road map is needed to make sure that the project is going in the right direction.

Controlling the project involves gathering and analysing information about the progress of the project and taking steps to adjust its direction, as needed.

A way of monitoring the work assignments and time frames is required. This may be as simple as weekly meetings or regular progress reports.

New information often requires adjustments to the content of the project and the plan for completing it. Project management involves sharing information openly, cooperatively and when it is needed. It has to be shared not only with the team members, but also with senior managers and, through them, the Minister's office, whose general overview of the project is essential for its success.

A process of continuous improvement should be built into the project. At the various milestones, as well as at the end of the process, team members should acknowledge successfully completing the milestones and be prepared to critically evaluate their performance. Managers should also assess their own performance, along with the team's, in terms of meeting the basic project planning and implementation criteria. Such a review can reveal how to improve the process and to convey this information to other legislative project managers as a way of contributing generally to the public policy process.

## Strategic Considerations for Legislative Planning and Management

This table highlights important questions and issues for consideration in planning and managing legislative projects.

QUESTIONS AND ISSUES	TAKEN INTO ACCOUNT	
	YES	NO
<b>Legislative project team</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Are team members fully bilingual and able to evaluate drafts critically in both official languages?</li> <li>• Does the team include members who fully understand the Cabinet approval process and parliamentary procedure?</li> <li>• Are the team members able to network at all levels within the Government, with Minister's staff and with staff of the House of Commons and Senate?</li> <li>• Does the team include a legal adviser from the Departmental Legal Services Unit to deal with the many legal questions that necessarily arise in a legislative project?</li> <li>• Do the team members have the appropriate technical skills? (for example, word processing, e-mail, Internet, etc.)</li> <li>• Does the team include administrative support staff?</li> </ul>		
<b>Development of Legislative Strategy</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• What is the priority of the proposed legislative project relative to other bills?               <ul style="list-style-type: none"> <li>– how does it relate to other Government priorities?</li> <li>– was it part of the Speech from the Throne?</li> <li>– was it part of the Budget?</li> <li>– is there a technical reason for the bill (for example, the implementation of an international agreement)?</li> </ul> </li> <li>• Which Parliamentary process should be proposed?               <ul style="list-style-type: none"> <li>– normal legislative route</li> <li>– committee study of a bill before Second Reading</li> <li>– Senate consideration of bill before the House of Commons</li> <li>– committee study of policy proposal before a bill is introduced</li> <li>– committee study of a draft bill.</li> </ul> </li> <li>• What are the target dates for the Parliamentary phase (taking into account other events)?               <ul style="list-style-type: none"> <li>– introduction in the House of Commons</li> <li>– passage by the House of Commons</li> <li>– introduction in the Senate</li> <li>– passage by the Senate</li> <li>– Royal Assent.</li> </ul> </li> </ul>		

QUESTIONS AND ISSUES	TAKEN INTO ACCOUNT	
	YES	NO
<b>Communications Strategy</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• What are the public, interest groups and the media saying about the bill?</li><li>• What is the atmosphere in Parliament and what external events may affect the debate on your bill?</li><li>• What is the appropriate focus of public communications (for example, why is this a good initiative)?</li><li>• What media activities could support the strategy?</li></ul>		



## Project Planning Templates

The two templates in this chapter are to assist managers, team leaders and working level officials to plan each step in the law making process. For each template, an outline is provided with an example showing how the template might be used.

### Product Development Template

This template is very useful during the early stages of legislative development. The key step or activity is listed first (for example, Introduction), along with the anticipated timing (for example, the week of March 12th). Once that is established, the product associated with that step is identified (for example, briefing books and information kits) along with the start and finish dates, the person(s) responsible for drafting and the status of development.

#### Template

KEY STEP OR ACTIVITY	ANTICIPATED TIMING				
PRODUCT	START ON	FINISH BY	RESPONSIBILITY	COMMENTS	STATUS

#### Example

KEY STEP OR ACTIVITY	ANTICIPATED TIMING				
Introduction and first reading	Week of March 12th				
PRODUCT	START ON	FINISH BY	RESPONSIBILITY	COMMENTS	STATUS
Briefing books and information kits	January 5	March 5	P. Smith	Senior management to review the advance copy	First draft now being reviewed by legislative project team

**Project Time Line Template**

This template can be used at any stage of the law-making process. It is designed to assist officials at every level in the process to generate a basic project plan. Itemize the task, activity, or product to be developed, then fill in the anticipated or earliest start and latest finish dates.

*Template*

TASK OR STEP	EARLIEST START	LATEST FINISH

*Example*

TASK OR STEP	EARLIEST START	LATEST FINISH
Prepare Ministerial briefing books	January 5	February 5
Prepare and assemble bill kits	January 19	February 20
Prepare news releases and information packages	February 5	February 28
Draft speeches	February 5	February 28

## POLICY SOURCES

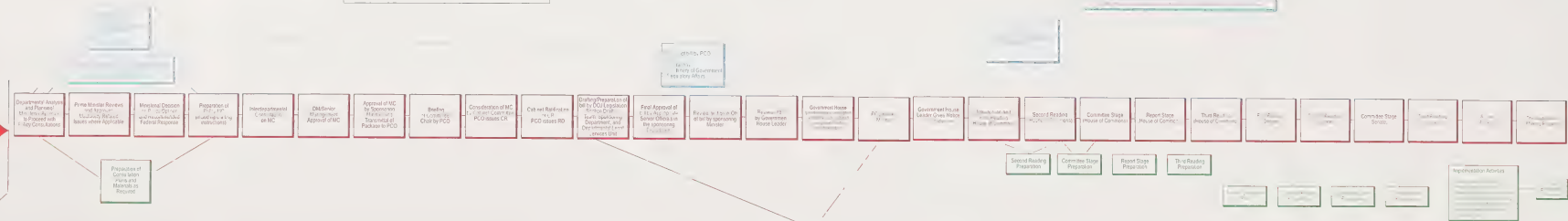
Legend:	
CR	Committee Report
DM	Deputy Minister
DOJ	Department of Justice
L&HP	Legislation & House Planning-PCO
MC	Memorandum to Cabinet
MP	Member of Parliament
OGDs	Other Government Departments
PCO	Privy Council Office
RD	Record of Decision

**IMPORTANT:**  
As early as possible in the process, a project team should be identified and established to participate in the policy development and legislative processes. Resources, systems, and administrative support should also be identified.

## CABINET APPROVAL OF POLICY

### CABINET APPROVAL OF BILL

SENATE



**Preparation of Legislative Support Materials**

- Choose by disease analysis
- Issue papers
- General On & As
- Member's and sponsoring Senator's speeches
- Supporting MP's and Senator's speeches

**Preparation of Public Communications Materials**

- Highlighting strategy
- Background
- All member's press conference remarks
- Press releases
- Press releases
- Any other communications materials considered necessary



## Chapter 2.2

# Development and Cabinet Approval of Policy

### Overview

This Chapter supplements section 3 of the *Cabinet Directive on Law-making* by providing information on the various steps involved in policy development and Cabinet approval. It sets out the Good Governance Guidelines and goes on to describe how to prepare a Memorandum to Cabinet (MC), which is a Minister's vehicle for proposing and explaining a legislative measure to the Cabinet and for obtaining its approval. The MC provides context for the drafting instructions that must be developed as part of the MC.

### In this chapter

- Summary of the Cabinet Policy Approval Process
- Good Governance Guidelines
- Preparing a Memorandum to Cabinet
- Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet
- Particular Legal and Policy Considerations
- Activities and Products for Policy Development and Approval
- MC Preparation Planning Calendar

You should also consult

- *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide*, published by the Privy Council Office ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc_e.htm)).

### Audience

- Officials involved in developing legislative policy and seeking Cabinet approval, particularly those involved in writing or reviewing an MC.

### Key Messages

- Before seeking Cabinet approval, thoroughly consider the complex and wide-ranging issues involved in the preparation of legislation.
- Ensure that the bill-drafting instructions in the MC are detailed enough to give Cabinet a clear understanding of what the proposed law is to do and how it is to do it.
- Carefully consider the drafting instructions in order to identify and resolve potential legislative and administrative difficulties.



- Identify sources of funds to cover resulting financial implications for the Government of Canada arising from the implementation of the legislation

## Summary of the Cabinet Policy Approval Process

### Memorandum to Cabinet and drafting instructions

After a proposed bill is included in the Government's legislative program, the next step is to prepare a submission to Cabinet to seek policy approval and authority to draft the bill. This is done by way of a Memorandum to Cabinet (MC), prepared in accordance with the guidance documents issued by the Privy Council Office. MC drafters should refer to *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide* ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc_e.htm)), the *Good Governance Guidelines* and the *MC Preparation Planning Calendar*. When a bill is being proposed, the MC includes an annex of drafting instructions, which provides the framework for drafting the bill. This is a critical component of the MC that demands much care and attention (see also *Preparing Bill-drafting Instructions* for a Memorandum to Cabinet in this chapter).

### Main Steps in Cabinet Approval Process

The main steps in preparing an MC are:

- The sponsoring department writes the MC, including the drafting instructions, in cooperation with departmental legal advisers. The Privy Council Office (PCO) should be consulted as early as possible in the process. As set out in the MC Preparation Planning Calendar, the sponsoring department must alert PCO to the draft MC at least 6 weeks before the Cabinet Committee meeting at which it is to be presented. Other departments and central agencies should be consulted as issues arise during the preparation of the MC.
- The sponsoring department hosts a substantive interdepartmental meeting at least 3 weeks before the Cabinet committee meeting to discuss the policy implications of the MC. The meeting includes PCO and the other central agencies as well as all departments whose ministers sit on the Cabinet policy committee that will consider the MC, and other interested departments. The sponsoring department then revises the MC taking into account comments from departments and ensures that it has the support of central agencies and other departments.
- As the central agency that serves as the secretariat to the Cabinet and its committees, PCO performs a challenge function on matters of process, most notably on what consultations are appropriate and on how public interest is determined. It also looks at issues of horizontality and the appropriate level of government intervention, particularly in terms of efficiency, affordability, federalism and partnerships.
- Once finalized, the sponsoring minister signs the MC and it is sent to PCO. PCO is responsible for distributing the MC to deputy ministers and ministers,

for scheduling the item on the agenda of the appropriate Cabinet policy committee and for briefing the committee chair.

- The Cabinet policy committee considers the MC.
- If approved, PCO issues a Cabinet Committee Report (CR), which is then considered by the full Cabinet.
- If there are financial implications, a source of funds must be identified before full Cabinet considers the CR. If the CR is ratified, PCO issues a Record of Decision (RD). Both the CR and the RD are based on the recommendations and drafting instructions contained in the original MC.
- The policy committee or full Cabinet may require changes to the proposal. In such cases, the sponsoring minister may be asked to return with a revised MC, depending on the nature and scope of the changes. A revised CR and RD may also be issued to reflect the changes.
- Once the RD is issued, PCO sends copies to all ministers and deputy ministers (in practice usually to the departments' cabinet affairs units) and to the Legislation Section of the Department of Justice.
- At this stage, drafting may begin.

In exceptional circumstances, where it is necessary to meet the priorities of the Government, drafting may begin before the Cabinet authorization has been formally obtained if the Leader of the Government in the House of Commons so authorizes. This authorization is granted on the advice of the Director of the Legislation Section and the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning/Counsel) in consultation with the relevant PCO policy secretariat.

### **Who does what in the Cabinet Approval Process?**

The Cabinet makes policy decisions, including decisions about how policies will be implemented in legislation. These decisions are communicated through the Cabinet's approval of drafting instructions in a memorandum to Cabinet.

Most departments have units responsible for developing policies — including legislative policies — relating to matters for which they are responsible. The officials who work in these units are responsible for linking the various parts of the department in order to develop policies that respond to public concerns and can be effectively implemented.

Because each department is organized differently, it is possible here to describe only two groups of departmental officials: instructing officers and departmental legal advisers. They are responsible for explaining the objectives of the proposed legislative measure in an MC.

Officials in the Operations Secretariat of the Privy Council Office must be involved from the earliest stages.

Others who may assist in one way or another are legislative drafters in the Legislation Section of the Department of Justice.

### *Instructing Officers*

An instructing officer's role is to co-ordinate the efforts of their department. The efforts include analysing and recommending the alternatives available to achieve the policy objectives, as well as communicating to the Cabinet the potential substance of the bill for which authorization is being sought, once the Minister has made a decision. This substance is expressed in the detailed instructions for drafting the bill.

The instructing officers' responsibilities include preparing the bill-drafting instructions for the MC and usually extend to many other aspects of the project, including the communication of detailed instructions to the drafters at the drafting stage.

This stage requires a considerable amount of work. The instructing officers must ensure that the approach adopted has been thoroughly examined. Clear and coherent drafting instructions can be formulated only with a thorough analysis of the issues that may arise. "Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet" illustrates what elements of the proposed legislative measure must be brought to the attention of Cabinet.

Those who prepare the MC drafting instructions should also provide instructions at the bill-drafting stage. This will provide continuity and ensure that the drafters have the background information they need to draft the bill. The team of instructing officers must:

- be knowledgeable about the subject matter of the proposal;
- be able to formulate the instructions and answer questions about them in both official languages and ensure that each version is well-written and says the same thing;
- be able to make policy decisions as drafting proceeds, or have access to decision makers.

### *Departmental Legal Adviser*

The legal adviser's role is essentially to check the legal aspects of the proposed legislative measure and advise the instructing officer.

First, the legal adviser verifies that the proposed measure is needed to achieve the department's objectives.

Second, if it is needed, the legal adviser checks the legal aspects of the drafting instructions in the MC to ensure that the instructions are consistent in all respects with the applicable legal rules. To assist in this task, he or she may seek the services of the specialized legal counsel at the Department of Justice. If

the proposed instructions are legally defective, the legal adviser must propose alternative solutions.

Third, the legal adviser provides information on what is involved in submitting the MC in terms of time constraints, procedure, essential elements of the proposed legislative measure to be brought to the attention of Cabinet and the consequences of Cabinet approval.

Fourth, the legal adviser advises on general principles and policies that may affect the proposed legislative measure, such as policies relating to gender equality, bijuralism and access to government information.

The legal adviser may also act as the instructing officer.

### *Privy Council Office*

The involvement of PCO, beginning at the earliest stages of the development of an MC, is crucial. As the central agency that serves as secretariat to the Cabinet and its policy committees, PCO, and in particular the Operations Branch, is responsible for reviewing policy proposals and providing a foundation to enable consensus on recommendations to Cabinet. It also ensures that policy proposals can be considered strategically by ministers.

Officials in the Operations Branch of PCO perform four functions:

- advising the departmental officials on policy questions and the Cabinet System to ensure coherence with the Government's broad agenda priorities and policy framework;
- ensuring that Departments follow through on the Government's commitments so that they are addressed;
- ensuring that the sponsoring department has followed all steps in the process, including consultation with appropriate departments and agencies;
- posing questions about the proposed legislative measure, including questions about whether it is needed at all;
- ensuring that other interested central agencies are aware of the proposed legislative measure so that it can be thoroughly studied before Cabinet sees it.

### *Legislative Drafters*

Legislative drafters do not systematically participate in preparing the MC. Their main function is to draft legislation once Cabinet has approved the MC. However, departments are increasingly seeking their help— particularly with respect to the formulation of the drafting instructions—to avoid problems at the drafting stage.

Legislative drafters have both a sense of how the legislative process works as well as an overview of federal legislation as a whole. They can assist instructing officers on the following points:



- the policy rationale for the proposed legislative measure,
- determining the legal form the measure may take,
- fitting the measure into the body of federal legislation,
- determining the content of the drafting instructions,
- inserting certain types of provisions into the measure,
- selecting a comprehensive or specific solution to resolve a particular problem,
- determining the time required for drafting and printing the bill.

The advice of legislative drafters may save the instructing officer time and trouble. For example, it may avoid having to go back to Cabinet to obtain authorization to include essential provisions.

Legislative drafters may also advise on general principles and policies that may affect the proposal, particularly on generally accepted drafting principles, such as those expressed in the Legislative Drafting Conventions of the Uniform Law Conference of Canada, available on the Internet at [www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/edraft.htm](http://www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/edraft.htm).

## Good Governance Guidelines

The Good Governance Guidelines are a set of analytical criteria for use by departments and Ministers in the assessment and development of policy. They were developed as part of a broader exercise designed to improve policy-making in the federal government and facilitate high quality policy discussions in Cabinet Committees.

<b>POL</b> icy Basics Test	<p><b>Has the problem been adequately identified and are the goals and objectives clearly defined?</b></p> <p>Are there <b>horizontal considerations</b> and <b>interdependencies</b> with other priorities or issues (e.g. environment, rural, science, trade, etc.)?</p> <p>Are they in <b>citizen-focussed</b> terms?</p> <p>Does this initiative build on and fill <b>gaps</b> in existing policy and programs (federal, provincial)?</p> <p>Does the proposal <b>replace or overlap</b> any existing program?</p> <p>Will this initiative be sustainable (social, economic, environmental) in the longer term?</p> <p>Have a range of options for the achievement of goals/objectives been considered? The full range and choice of instruments (e.g. legislative, regulatory, expenditures)?</p> <p>Has a feedback mechanism been incorporated into policy and program design to allow for evaluation, fine-tuning, and updating?</p> <p>Is the policy based on sound science advice?</p>
<b>Public I</b> nterest Test	<p><b>How would the proposal meet the needs of Canadians?</b></p> <p>How do the overall <b>societal benefits compare to its costs</b>? Have the full range of <b>risks</b> been assessed?</p> <p>Does the proposal respect the <b>rights of Canadians</b> and take into account their <b>diverse needs</b> (e.g. cultural, linguistic, etc.)?</p> <p>Have Canadians been given an opportunity for <b>meaningful input</b>?</p>
<b>G</b> overnment <b>T</b> hemes Test	<p><b>How would the proposal contribute to the Government's priorities as set out in the Speech from the Throne, the Budget, etc.?</b></p> <p>Is it <b>consistent with current legislative</b> (e.g. Official Languages Act, Privacy Act, etc.) and <b>government policy and program guidelines or directives</b> (e.g. Social Union Framework, Expenditure Management System, Environmental Assessment, F/P/T or international agreements such as WTO and/or NAFTA)?</p> <p>Have other departments been involved in the development of this initiative? Have <b>opportunities for synergies</b> (across issues and departments) been identified?</p> <p>What is the plan for <b>connecting this initiative with Canadians</b>?</p>

<b>Federal Involvement Test</b>	<p><b>What is the rationale for federal involvement in this area (e.g. constitutional, legal, scope of issue)?</b></p> <p>Have the particular <b>federal interests</b> been adequately identified?</p> <p>How does the initiative balance the need for <b>coordinated Canada-wide action with the need for flexibility</b> to reflect the diverse needs and circumstances of provinces and regions?</p>
<b>Question of Accountability Test</b>	<p><b>Has an adequate accountability framework been developed? (in particular for multi-stakeholder arrangements)</b></p> <p>Have mechanisms been established for ongoing <b>monitoring , measuring, and reporting to Canadians</b> on outcomes and performance?</p> <p>Have <b>eligibility criteria and public service commitments</b> been made publicly available?</p>
<b>Urging Partnerships</b>	<p><b>Can this initiative benefit from joint planning and collaboration?</b></p> <p>Has it been designed in a way that <b>complements existing provincial programming and services</b>?</p> <p>Are measures in place to ensure <b>equitable treatment of provinces/regions</b> - in consideration of their diverse needs and circumstances? [Has consideration been given to the unique character of Quebec in policy and program design?]</p> <p>If a substantial change in funding or design is being considered, have partners, particularly provinces and territories, been <b>consulted or given advance notice</b>?</p> <p>Are the <b>relative roles and contributions</b> of partners clear? How will they be publicly recognized?</p> <p>Have <b>opportunities for partnerships</b> with communities, voluntary sector and private sector been considered?</p> <p>Have mechanisms been established to <b>consult with Aboriginal peoples</b>?</p>
<b>Efficiency and Affordability Test</b>	<p><b>Will the proposed option be cost-effective?</b></p> <p>Does the proposal assess <b>non-spending options</b>?</p> <p>Does it consider reallocation options?</p> <p>Would a <b>joint F/P/T or partnership based effort</b> result in a more efficient or effective program or service?</p> <p>What are the <b>longer term funding issues</b> associated with this proposal – for the federal government, and for its partners?</p> <p>Are there <b>program integrity</b> issues related to this initiative (e.g. non-discretionary/legal commitments, risks, strategic investments)?</p> <p>Has the initiative considered <b>downstream litigation risks</b> (e.g. potential for trade disputes, Aboriginal claims, etc.)</p>

## Preparing a Memorandum to Cabinet

### Form and Content

A Memorandum to Cabinet (MC) is a Minister's vehicle for submitting and explaining a proposal to the Cabinet and for obtaining its approval.

An MC conforms to a predetermined structure and style. This makes it easier for Ministers and their advisers to locate the information that interests them so that they can express an opinion on the proposal.

An MC is written in the two official languages and presented in a bilingual format. Both versions must be of equally high quality. This is because an MC is the cornerstone of the drafting process. An inadequately translated version that does not use appropriate terminology may create confusion and waste valuable time. Ministers should be able to expect a carefully written text, regardless of which language they use. Detailed guidance on the form and content of MCs is provided in *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide*, published by the Privy Council Office ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=mc&Doc=mc_e.htm)).

An MC is composed of two main parts: the Ministerial Recommendation and the Analysis. Drafting instructions for the bill are included in an annex.

### Ministerial Recommendation

The Ministerial Recommendation describes the current situation (the problem) and the solution (legislative measure) being proposed. The financial aspect of the solution is also addressed. This is the only place in the memorandum where the Minister expresses his or her opinions and observations.

The Ministerial Recommendation also includes a communications overview which sets out the main elements of the proposed legislative measure in respect of which communications come into play. The format is provided by the PCO.

A communications plan is contained in an annex to the MC and is prepared by officials responsible for the department's public relations in close collaboration with the Minister's office. The plan anticipates possible public and media reaction to the proposed legislative measure and shows how the Minister intends to present and explain the proposal to the public, in both the short and long term.

The Ministerial Recommendation concludes with the Minister's main recommendation:

It is recommended that: ... the Legislation Section of the Department of Justice be authorized to draft [title of the bill] in consultation with [the responsible department(s) or bodies] and in accordance with the drafting instructions set out in annex [...]

## **Analysis**

The Analysis describes various options that have been considered, the advantages and disadvantages of each one and their financial implications. It does not express an opinion; it is, instead, a detailed and objective explanation of the context and solutions.

## **Bill-drafting Instructions**

The annex of drafting instructions serves two essential purposes.

- It provides the members of Cabinet with enough information to understand the substance of the proposed legislative measure and make an informed decision, specifically by bringing the main questions to their attention.
- It establishes the framework within which the people most directly involved in the drafting process (legislative drafters, instructing officers and departmental legal advisers) will have to work.

Detailed guidance on preparing drafting instructions follows.



## Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet

### Introduction

This section of the Guide provides departmental officials with information about preparing bill-drafting instructions to be included in a Memorandum to Cabinet (MC). Its aim is to provide them with a process that reflects the thinking involved in transforming policy into legislation. This process is presented in the form of a checklist that outlines a series of principal matters to be considered. Each matter is supplemented by detailed questions and comments. By responding to them, officials should be able to prepare drafting instructions that provide a clear, succinct picture of how the approved policy is to be reflected in legislation.

Most of the matters addressed at the MC stage will have to be addressed in more detail when the bill is drafted. But it is a good idea for departmental officials to begin thinking about them as early as possible so that they are well-prepared for the bill-drafting stage. It is particularly important to be ready to provide detailed drafting instructions in both languages so that each language version of the bill can be properly drafted.

### Purposes of Drafting Instructions

The drafting instructions in an MC are the basis on which a Government bill is drafted and approved for introduction in Parliament. They both determine and limit what the draft bill is to contain. Drafting instructions serve a number of related purposes:

- act as a key mechanism for the Cabinet's control over the legislative process by giving Ministers a more detailed view of how the policy they are approving will be reflected in legislation;
- provide an opportunity for the sponsoring department to think through its proposals;
- provide an opportunity for other departments to appreciate how, if at all, the proposals will affect them;
- guide the legislative drafters who eventually have to draft the bill;
- serve as a benchmark for assessing whether the draft bill does what Cabinet authorized, or whether additional authority must be sought for particular provisions of the bill.

## **Format and Style**

Drafting instructions should be written in clear, straightforward language. They should not be in “legal” language or attempt to dictate the wording of the bill. They should be prepared keeping in mind the purposes outlined above.

The checklist that follows covers a wide range of matters and prompts instructing officers to think about the details needed to draft legislation. However, many of these details do not have to be specifically expressed in the MC drafting instructions, and indeed they should not be.

The drafting instructions should steer a course between the extremes of too much detail and too little. On the one hand, the drafting instructions should be general enough to allow flexibility for minor policy questions to be worked out in the drafting process. On the other hand, they should not provide carte blanche authority to draft legislation for vaguely defined policy objectives, without any indication of how the objectives are to be achieved.

It is important to find a balance between high-quality information that provides an understanding of the most important issues and a degree of flexibility that allows for unforeseen questions to be addressed.

## **Checklist for Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet**

This checklist covers the following elements:

### **Getting Started**

- Main objectives of the proposal
- Time needed to prepare drafting instructions
- Public commitments

### **General Legal and Policy Matters**

- Legal context
- Policy context
- Resources
- Legal instruments for accomplishing policy objectives

### **Legal Structure of the Proposal**

- Combining matters in a single bill
- Types of legal instruments
- Provisions that should be in the Act
- Provisions that should be in regulations

- Incorporation by reference
- Administrative instruments
- Recipients of powers

#### Particular provisions

- Titles
- Preambles and purpose clauses
- General application provisions
- Application to the Crown
- Public bodies and offices
- Senior appointments
- Financial provisions
- Information provisions
- Monitoring compliance
- Sanctions for noncompliance
- Enforcement powers
- Appeals and review mechanisms
- Dispute resolution mechanisms
- Extraordinary provisions

#### Technical legislative matters

- Sunset and review provisions
- Repeals
- Consequential and conditional amendments
- Transitional provisions
- Coming into force

#### Finishing touches

- Internal consultation
- External consultation
- Time needed for drafting the bill and implementing the Act
- Outstanding matters

*Getting Started*

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Main objectives of the proposal	<p><b>What are the main objectives of the proposal?</b></p> <p>It is essential for the sponsoring department to clearly articulate the precise purpose of proposed legislation, so that Cabinet and the drafters properly understand what the legislation is supposed to achieve.</p> <p>For amending bills that are intended to accomplish a number of different purposes, the instructions should explain these purposes separately in relation to the provisions that are to be amended. They should also include a general instruction to make consequential amendments to other provisions.</p>
Time needed to prepare drafting instructions	<p><b>Is there enough time to prepare the drafting instructions?</b></p> <p>Thinking through the detail of drafting instructions will raise policy issues that were not identified when ideas were expressed in general terms in the policy development stage. Time will be needed to address and resolve these issues. The sponsoring department must be prepared to spend the time necessary to produce a coherent set of provisions to implement their proposals. Unresolved issues haunt a legislative project until they are resolved and it is wiser and more efficient in the long run to resolve as much as possible at the Memorandum to Cabinet stage, before the actual drafting begins.</p> <p>The time spent in thinking through drafting instructions is well worth it. Good drafting instructions will avoid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delays in drafting the bill because of unresolved policy questions;</li> <li>• Having to go back to Cabinet to clarify policy issues that were not adequately resolved in the original Memorandum to Cabinet;</li> <li>• Having to propose amendments in Parliament because the policy was still in flux after the bill was introduced or because the two language versions were not consistent;</li> <li>• Being left without the necessary legal authority after the Bill is passed to draft the regulations required to complete the legislative scheme.</li> </ul> <p>Departments should not rely on time frames that have been established before the legislative drafter has been consulted. The time needed to prepare the draft may be much greater than the department expects.</p>
Public commitments	<p><b>Has the Government or the Minister made any public commitments, either generally or about the specific legislative proposal, that will affect its contents or timing?</b></p> <p>Often when legislative policy is being developed, the Government or a Minister makes commitments about it, such as promising to consult with stakeholders or guaranteeing that the legislation would be framed in a certain way. They may also make general commitments, such as those in the Federal Gender Equality Action Plan approved by the Cabinet in 1995. These public commitments could affect the timing of the legislation or require it to be framed in a certain way.</p> <p>Stakeholders or provincial governments are sometimes consulted on the draft proposals. When the aim of consultations is a negotiated agreement on wording that is to be proposed in the legislation, drafters should be consulted before specific wording is agreed on.</p>

## General Legal and Policy Matters

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Legal context	<p><b>What legal considerations affect the proposal?</b></p> <p>This portion of the drafting instructions should be completed by the departmental legal adviser. It involves an assessment of the law related to the proposal in order to ensure that the resulting legislation will operate effectively. Some areas of particular concern are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Does Parliament have constitutional authority to enact the legislation?</li> <li>• Will it affect matters within provincial jurisdiction?</li> <li>• Is it consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Bill of Rights and the International Covenant on Human Rights? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Note that the Cabinet Support System instituted in 1991 requires the Analysis section of the MC to address the legal implications of the proposal, particularly those relating to the Charter and the constitutional division of powers. (see also “Constitutional Issues and the Cabinet Support System” in this chapter).</li> </ul> </li> <li>• Does the proposal raise any gender or other equality issues? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consult the handbook entitled “Diversity and Justice: Perspectives on Gender Equality”, the gender equality specialists in the various sections of the Department of Justice or the Office of the Senior Advisor on Gender Equality and Diversity in that Department.</li> </ul> </li> <li>• Is it consistent with important Acts of general application, such as the <i>Access to Information Act</i>, the <i>Privacy Act</i>, the <i>Official Languages Act</i> and the <i>Financial Administration Act</i>?</li> <li>• Do any of the proposed provisions unnecessarily duplicate provisions in the <i>Interpretation Act</i>, the <i>Criminal Code</i>, or any other Acts of general application? If they are not quite the same, is there a good reason for the difference?</li> <li>• Do any elements of the proposal conflict with other legislation? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Any conflicting legislation should be specifically identified and the conflict should not be resolved by a general “notwithstanding” provision.</li> </ul> </li> <li>• Does the proposal deal with matters that are also dealt with by another bill that is being prepared or has been introduced in Parliament? If so, are the officials responsible for that bill aware of the overlap?</li> <li>• Does the proposal respond effectively to any court decisions or legal opinions that gave rise to the legislation or any of its elements?</li> <li>• Are there any international agreements to which Canada is a signatory that have a bearing on the proposal?</li> <li>• Does the proposal rely on provincial private law (for example, contracts or property) to supplement it? If so, have both legal systems (civil law in Quebec and common law elsewhere) been considered? <ul style="list-style-type: none"> <li>– You can consult the Civil Code Section of the Department of Justice about legal concepts and institutions of the civil law of Quebec.</li> </ul> </li> </ul>
Policy context	<p><b>Do any Government policies affect the proposal?</b></p> <p>There are a number of policies approved by the Cabinet that may have a bearing on the proposal. They must be considered to ensure that the proposal is consistent with them. These policies include:</p>



MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>1999 Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals</i>, Canadian Environmental Assessment Agency <a href="http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea_e.htm">http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea_e.htm</a>;</li> <li>• <i>Regulatory Policy</i>, approved by the Treasury Board in <a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&amp;Page=Publications">http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&amp;Page=Publications</a>;</li> <li>• <i>Federal Gender Equality Action Plan</i>, approved by the Cabinet in 1995;</li> <li>• <i>Cabinet Directive on Law-making</i>, approved by the Cabinet in 1999 (set out at the beginning of this Guide);</li> <li>• <i>Federal Identity Program</i>: <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/tb_fip/siglist_e.html">http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/tb_fip/siglist_e.html</a>.</li> </ul> <p>One of the best ways to ensure consistency with government policies is by consulting the officials who are likely to know about them.</p>
Resources	<p><b>Who will incur costs as a result of the legislation?</b></p> <p>If non-federal bodies will incur costs as a result of the legislation, a strategy must be identified for managing their reaction or obtaining their support.</p> <p>If there are new federal costs associated with implementing or complying with the proposed legislation, a source of funding will be needed before Cabinet approval.</p>
Legal instruments for accomplishing policy objectives	<p><b>How will the policy objectives of the proposal be accomplished?</b></p> <p>As discussed above in Chapter 1.1 “Choosing the Right Tools to Accomplish Policy Objectives”, there are many legal mechanisms available for implementing policy objectives. These include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The creation of public bodies and offices;</li> <li>• The conferral of powers and duties on public officials;</li> <li>• Rules that regulate, prohibit, require or authorize particular activities;</li> <li>• The creation of sanctions for non-compliance with the rules.</li> </ul> <p>Some particular mechanisms that are often adopted include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licensing schemes directed toward controlling particular activities;</li> <li>• Monitoring and enforcement provisions.</li> </ul> <p>For further information on these mechanisms, consult <i>Designing Regulatory Laws that Work</i> published by the Constitutional and Administrative Law Section of the Department of Justice. See also “Enforcement Powers” in this chapter.</p> <p>As far as possible, the instructions should provide a picture of how the legislation will actually work, describing the type of machinery envisaged and the necessary powers and duties, including how the legislation will be enforced.</p>

*Legal Structure of the Proposal*

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Combining matters in a single bill	<p><b>What should be included in a single bill?</b></p> <p>Related matters should be combined in one bill, rather than being divided among several bills on similar subjects. A single bill allows parliamentarians to make the most effective and efficient use of their time for debate and study in committee. However, matters should only be combined if it is appropriate and consistent with legislative drafting principles. Titles to Acts are among the most important tools people use to find the law. If very different matters are combined in one Act, it becomes more difficult for people to find the law relating to the matters that concern them.</p>
Types of legal instruments	<p><b>What types of legal instruments should be used?</b></p> <p>There are many legal instruments and other related documents available to implement policy. They fall into three categories:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acts</li> <li>• Regulations</li> <li>• Administrative documents (for example, contracts, internal directives, bulletins, decision documents).</li> </ul> <p>Both Acts and regulations are forms of law, with the same legal effect. Administrative documents do not necessarily have legal effect.</p> <p>Additional differences among these categories involve the procedures used to make them. Statutes involve the parliamentary process while regulations are governed by the requirements of the <i>Statutory Instruments Act</i>. There are no general statutory requirements for other subordinate documents, although they are sometimes subject to particular requirements such as those relating to natural justice.</p> <p>The provisions of an Act must fit together in a coherent scheme with the regulations and administrative documents that it authorizes. This means that the authority to make regulations and administrative documents must be established by the Act, either expressly or impliedly.</p>
Provisions that should be in the Act	<p><b>What should be in the Act?</b></p> <p>Generally speaking, the Act contains the fundamental policy or underlying principles of legislation that are unlikely to change. The following additional matters are usually dealt with in the Act:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisions that might substantially affect personal rights (search and seizure powers, penalties for serious offences, expropriation);</li> <li>• Provisions establishing the structure of public bodies or providing for senior appointments;</li> <li>• Controversial matters that should be addressed in Parliament;</li> <li>• Amendments to Acts, including the definition of terms used in Acts.</li> </ul>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Provisions that should be in regulations	<p><b>What should be in regulations?</b></p> <p>Regulations should deal with matters of a legislative (as opposed to administrative) nature that are subordinate to the main principles enunciated in the Act. This includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedural matters, for example, how to apply for a licence;</li> <li>• Matters that are likely to need adjusting often, for example, prescribing interest rates, setting annual fishing quotas;</li> <li>• Technical matters involving scientific or other expertise;</li> <li>• Rules that can only be made after the department gains some experience in administering the new Act, for example, prescribing the time within which certain steps should be taken;</li> <li>• Fees applicable to a broad sector of the public.</li> </ul> <p>Some regulation-making powers require specific Cabinet approval. The drafting instructions must specifically provide authority to do any of the following things and the MC must provide reasons for requesting this authority:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantially affect personal rights and liberties;</li> <li>• Determine important matters of policy or principle;</li> <li>• Amend or add to the enabling Act or other Acts;</li> <li>• Exclude the ordinary jurisdiction of the Courts;</li> <li>• Apply retroactively;</li> <li>• Sub-delegate regulation-making authority;</li> <li>• Impose a charge on public revenue or a tax on the public;</li> <li>• Set the penalties for offences (other than administrative monetary penalties).</li> </ul> <p>Finally, consider what, if any, procedural requirements should apply to making the regulations, for example, are the requirements of the <i>Statutory Instruments Act</i> and the <i>Regulatory Policy</i> appropriate (see Summary of the “Regulatory Process” in part 3).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Note, however, that if an instrument of a legislative nature is to be expressly exempted from the requirements of the <i>Statutory Instruments Act</i> and the <i>Regulatory Policy</i>, the drafting instructions must specifically provide authority for the exemption and the MC must provide reasons for requesting this authority.</li> </ul>
Incorporation by reference	<p><b>Should some matters be dealt with through documents or laws incorporated by reference?</b></p> <p>Legislation does not have to spell out all the details of what it requires or provides. It can instead refer to other laws or documents and incorporate their contents without reproducing them. If this is to be done in regulations, consideration should be given to whether particular authorizing provisions are needed. Incorporation by reference is also subject to constitutional requirements governing the publication of laws in both official languages as well as requirements relating to the accessibility and intelligibility of incorporated documents. Departmental Legal Advisers can provide guidance on these questions on the basis of the Legal Policy Statement on Incorporation by Reference issued by the Deputy Minister of Justice.</p>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Administrative instruments	<p><b>What should be dealt with through administrative instruments?</b></p> <p>Many of the elements of a regulatory scheme should be dealt with in administrative instruments, such as permits, licences, directives or contracts. These include</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• legal requirements that are to be imposed individually on a case-by-case basis;</li> <li>• fees imposed in accordance with procedures such as those in sections 21-23 of the <i>Department of Industry Act</i>;</li> <li>• non-binding guidelines;</li> <li>• internal directives on administrative matters.</li> </ul>
Recipients of powers	<p><b>Who should powers be given to?</b></p> <p>Regulation-making powers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinarily, the Governor in Council is authorized to make regulations. A rationale for departures from this practice needs to be provided in the MC.</li> <li>• In some cases, independent regulatory tribunals, such as the National Energy Board, are given regulation-making powers, but their regulations are often subject to the approval of the Governor in Council.</li> </ul> <p>Judicial and quasi-judicial powers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Judicial and quasi-judicial powers must be exercised with impartiality and the delegates who exercise them should have the qualifications and security of tenure to ensure their impartiality.</li> </ul> <p>Administrative powers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Most administrative powers are given to Ministers who, in turn, have implied authority to authorize officials in their departments to exercise them.</li> <li>• These powers should not be given to the Governor in Council, except powers to make very senior appointments or power relating to international obligations or publicly sensitive matters.</li> <li>• Inspection and enforcement powers are usually given to classes of officials created to exercise these powers.</li> </ul>

### Particular Provisions

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Titles	<p><b>What will be the title of the bill?</b></p> <p>Each bill has a long title, which sets out the scope of the bill and gives a brief description of its purpose. The wording of this title should be left to the bill-drafting stage.</p> <p>A bill to enact a new Act also has a short title, which is used to identify the Act when discussing it or referring to it in other legislation. A short title is also sometimes included in an amending Act that is likely to be referred to in other Acts. A short title should succinctly indicate the Act's subject matter. The following are examples of the long and short titles of an Act:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• An Act to provide for the financial administration of the Government of Canada, the establishment and maintenance of the accounts of Canada and the control of Crown corporations;</li> <li>• <i>Financial Administration Act</i>.</li> </ul>



MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<p>Finalizing the short title should also be left to the bill-drafting stage. However, a working title is needed from an early stage and care should be taken to establish an appropriate title since it often becomes more difficult to change as the proposal moves forward.</p> <p>Short titles must be consistent with the <i>Federal Identity Program</i> <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_e.html">http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_e.html</a>. It is also important to ensure that both language versions of the title are equivalent and idiomatic. You should beware of using a word in one language just because it is like a word in the other.</p> <p>In the English version, the first word in the short title determines the Act's indexed place in the statute book. Try to avoid words such as "Canadian," "National," "Federal" and "Government" because they make it harder to find the Act by its subject matter in a table of statutes.</p> <p>You may consult the Legislation Section when choosing a title. You must also consult the Machinery of Government Secretariat of PCO about the name of any new public body, which also usually appears in the title (see below "Public bodies and offices").</p>
Preambles and purpose clauses	<p><b>Should there be a preamble or purpose clause?</b></p> <p>Preambles and purpose clauses should not be included in a bill without carefully thinking about what they would add to the bill and what they would contain. They should not be used to make political statements. They can have a significant impact on how the legislation is interpreted by the courts.</p> <p>Preambles and purpose clauses perform different, but overlapping functions.</p> <p>Preambles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• can often provide important background information needed for a clear understanding of the bill, or to explain matters that support its constitutionality;</li> <li>• are placed at the front of the bill;</li> <li>• should be drafted sparingly to avoid creating confusion about the meaning of the legislation.</li> </ul> <p>Purpose clauses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• indicate what the intended results of the legislation are;</li> <li>• should highlight only the principal purposes;</li> <li>• are included in the body of the legislation;</li> <li>• generally have a greater effect on the interpretation of legislation than preambles.</li> </ul> <p>When a bill amends an existing Act, only the amendments themselves are added to the text of the Act when it is reprinted in a consolidated form. The preamble is not included. In order to ensure public awareness of, and access to, background information for an amending bill, a purpose clause may be considered as an alternative because it can be integrated into the consolidated legislation. Both preambles and purpose clauses must be carefully reviewed by the Department of Justice for appropriate language and content.</p>
General application provisions	<p><b>Should the application of the Act be confined or expanded in any way?</b></p> <p>It is possible to confine or expand the application of the Act in a number of ways:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• geographically (for example, in particular provinces or territories);</li> </ul>



MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>temporally (for example, to particular periods of time);</li> <li>jurisdictionally (for example, to the extent that particular matters are within the constitutional authority of Parliament);</li> <li>in terms of the subject matter governed by other Acts (for example, to the extent that particular matters are not regulated under other Acts).</li> </ul> <p>However, application provisions often raise complex legal questions that must be fully explored before they are included. For example, applying an Act outside raises many international law questions, some of which are addressed in the <i>Oceans Act</i>.</p>
Application to the Crown	<p><b>Should the Act be binding on the Crown?</b></p> <p>Legislation does not bind the Crown unless the legislation expressly or impliedly provides that it does. You should consider whether the Act should do so, taking into account the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>binding the Crown may entail additional legal liability for government activities;</li> <li>not binding the Crown may render the legislation less effective if it governs an activity that the Crown carries on to a significant degree;</li> <li>agents of the Crown (for example, Crown corporations) generally benefit from Crown immunity, which may give them an advantage over private sector competitors;</li> <li>the Crown has not only a federal aspect, but also provincial and international (Commonwealth) aspects, any or all of which may be bound.</li> </ul> <p>Other governments and departments affected by the legislation should be fully consulted before a provision to bind the Crown is included.</p>
Public bodies and offices	<p><b>What public bodies or offices will be needed?</b></p> <p>The creation of public bodies and offices are matters falling within the prerogatives of the Prime Minister. Proposals for their creation must be discussed with the Machinery of Government Secretariat and the Management Priorities and Senior Personnel Secretariat of the Privy Council Office.</p> <p>The nature and structure of public bodies and offices vary widely, depending on the functions they are to perform. The following are some of the important aspects to consider when creating a public body:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>what name will it have?</li> <li>where will its headquarters be located?</li> <li>will it be a corporation? <ul style="list-style-type: none"> <li>if so, section 90 of the <i>Financial Administration Act</i> requires parliamentary approval for the incorporation of a corporation or the acquisition of shares on behalf of the Crown.</li> </ul> </li> <li>will it have the capacity of a natural person or will its powers be set out in detail?</li> <li>will it be able to enter into contracts, either in its own name or on behalf of the Crown?</li> <li>will it be able to acquire and dispose of property (note the Department of Public Works and Government Services Act and Federal Real Property Act)?</li> <li>will the Auditor General be its auditor (note the <i>Auditor General Act</i>)?</li> <li>will it be subject to the <i>Canadian Environmental Assessment Act</i> or review by the Commissioner for Sustainable Development under the Auditor General Act?</li> </ul>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• will it be an agent of the Crown (and benefit from the non-application of legislation to the Crown)?</li> <li>• which minister will be responsible for it?</li> <li>• will it report to Parliament?</li> <li>• how many members will it have?</li> <li>• will there be executive officers (chairperson, secretary, etc.)?</li> <li>• how will the members and executive officers be appointed? (see the next box)</li> <li>• will the body, or any of its members or staff, be part of the public service and subject to general public service legislation such as:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Financial Administration Act</i></li> <li>– <i>Public Service Staff Relations Act</i></li> <li>– <i>Public Service Employment Act</i></li> <li>– <i>Employment Equity Act</i></li> <li>– <i>Public Service Superannuation Act</i></li> <li>– <i>Access to Information Act</i></li> <li>– <i>Privacy Act</i></li> <li>– <i>Official Languages Act</i></li> </ul> </li> </ul> <p>The Alternative Service Delivery Office of the Treasury Board Secretariat and the Constitutional and Administrative Law Section of the Department of Justice should also be consulted on these matters. Further information can be found in <i>A Manual for Designing Administrative Tribunals</i> published by the Constitutional and Administrative Law Section of the Department of Justice.</p>
Senior appointments	<p><b>Will the Act authorize the appointment of members of boards and tribunals and other senior officials?</b></p> <p>Mechanisms for appointing these officials fall within the prerogatives of the Prime Minister. Proposals for legislation dealing with these appointments must be referred to the Machinery of Government Secretariat and the Management Priorities and Senior Personnel Secretariat of the Privy Council Office, including legislation dealing with:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• how these officials are to be appointed;</li> <li>• what their tenure of office will be;</li> <li>• what their status or rank will be (for example, as a deputy head);</li> <li>• what public service legislation will apply to them (see previous box).</li> </ul> <p>If the terms and conditions of employment of an official to be appointed by the Governor in Council are not described expressly in the legislation, they will be established by the Management Priorities and Senior Personnel Branch of the Privy Council Office within the parameters of sections 23 and 24 of the <i>Interpretation Act</i>.</p> <p>These appointments are usually made by the Governor in Council.</p>
Financial provisions	<p><b>Will there be provisions involving the collection or disposition of public money?</b></p> <p>The <i>Financial Administration Act</i> is the main Act governing the collection and disposition of public money. It will apply unless there is an express provision to the contrary. Particular attention should be paid to that Act when creating a public body or office.</p>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<p>The Department of Finance must be consulted about any proposal to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• create a special account in the Consolidated Revenue Fund;</li> <li>• authorize a public body to deal with money without going through the Consolidated Revenue Fund;</li> <li>• provide guarantees or indemnification;</li> <li>• create an ongoing statutory appropriation;</li> <li>• authorize the borrowing of money.</li> </ul> <p>For additional information on financial provisions, see Department of Justice <i>Financial Administration Act Commentary</i> published by the Legal Operations Sector of the Department of Justice.</p>
Information provisions	<p><b>Will the legislation restrict or require the disclosure of information?</b></p> <p>The disclosure of information is governed by the <i>Access to Information Act</i> and the <i>Privacy Act</i>. It is also affected by legal concepts of confidentiality and privilege. Provisions affecting the disclosure of information should be reviewed in light of these requirements and discussed with the Information Law and Privacy Section of the Department of Justice.</p> <p>Proposals to authorize the use of Social Insurance Numbers require specific Cabinet approval.</p>
Monitoring compliance	<p><b>Should there be provisions for monitoring compliance with the legislation?</b></p> <p>Provisions for monitoring compliance should be considered to ensure that the legislation is effective. These provisions authorize or require inspections or analyses to be conducted on a routine basis (as opposed to when there is suspicion of wrongdoing: see below "Enforcement powers"). You should consider who will conduct the monitoring activities and the circumstances in which they may be conducted.</p>
Sanctions for non-compliance	<p><b>Will penalties or other sanctions be needed to ensure compliance with the legislation?</b></p> <p>Most legislation is enforced by the imposition of sanctions for non-compliance. They range from penal sanctions, such as fines and imprisonment, to administrative sanctions, such as licence suspensions or disqualifications.</p> <p>There are three basic methods of imposing sanctions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• through the prosecution of offences in the courts;</li> <li>• through offence ticketing schemes, such as the <i>Contraventions Act</i>;</li> <li>• through the imposition of administrative monetary penalties or other administrative sanctions.</li> </ul> <p>Provisions for the imposition of penal sanctions should reflect the principles set out in sections 718 to 718.2 of the <i>Criminal Code</i>. They should be reviewed to ensure that:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• they will be effective in obtaining compliance;</li> <li>• there will be effective enforcement mechanisms, such as powers to conduct inspections or searches;</li> <li>• the sanctions are appropriate for the seriousness of the noncompliant behaviour;</li> <li>• the sanctions are variable enough to reflect the circumstances of the accused person in order to ensure that they receive equal treatment under the law.</li> </ul>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	<p>If administrative sanctions are to be imposed, a mechanism will be needed for their imposition. The creation of this mechanism raises many legal and policy choices to be considered, including choices about</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strict or absolute liability;</li> <li>• The processes by which liability for and the amount of a sanction will be determined;</li> <li>• The relationship of the administrative sanctions to criminal prosecution;</li> <li>• The institutional structure of required impartial review.</li> </ul> <p>See also “Proportionality of Sentences for Offences” in this chapter and <i>Designing Regulatory Laws that Work</i> published by the Constitutional and Administrative Law Section of the Department of Justice.</p>
Enforcement powers	<p><b>Should the Act authorize searches, seizures and other action to support the prosecution of offences?</b></p> <p>The <i>Criminal Code</i> provides a basic set of powers for the enforcement of federal legislation, including powers to make arrests, conduct searches and seize things (see “Acts of general application, Criminal Code” in Chapter 1.2). However, these powers may not be sufficient or they may have to be supplemented. Alternative or supplementary enforcement powers should be developed in accordance with:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guidelines for Granting Enforcement Powers under Federal Legislation,</li> <li>• Principles for the Attribution of Federal Enforcement Powers</li> </ul> <p>(See “Particular Legal and Policy Considerations” in this chapter)</p>
Appeals and review mechanisms	<p><b>Should there be procedures for appealing or reviewing decisions of administrative bodies created or authorized to make decisions under the Act?</b></p> <p>Judicial Review</p> <p>The <i>Federal Court Act</i> provides that the Federal Court may review the decisions of any “federal board, commission or tribunal.” This review concerns the legality of the decisions, as opposed to their merits. In most cases, applications for review are heard by the Trial Division of the Court. However, section 28 of that Act specifies bodies whose decisions are reviewed by the Court of Appeal.</p> <p>Appeals</p> <p>Appeals generally concern the merits as well as the legality of decisions. A right of appeal exists only if it is granted expressly by the Act. Appeals may be taken to the courts (usually the Federal Court) or to an administrative tribunal created by the Act (see also “Creation of public bodies and offices” in this checklist).</p> <p>A decision is not generally subject to judicial review if it is subject to appeal.</p> <p>Review</p> <p>It may also be appropriate to create other review mechanisms (in addition to judicial review and appeal). A decision-making body may be authorized to review its own decisions. Another body (Review Committee, Revision Office, Council, etc.) may be created to review the decision or an existing body (for example, the Cabinet) may be authorized to review them.</p> <p>Unlike appeals, which are limited to particular grounds of appeal, reviews may concern all aspects of the original decision, as if a new decision were being made.</p>



MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Dispute resolution mechanisms	<p><b>Should there be mechanisms for the resolution of disputes arising under the legislation?</b></p> <p>Consideration should be given to including provisions for the resolution of disputes instead of relying on the courts, whose procedures are usually costly and involved. Some examples of dispute resolution mechanisms are negotiation, mediation and neutral evaluation.</p> <p>The Dispute Resolution Services of the Department of Justice provides advice on dispute resolution mechanisms. Further guidance can be found in two documents published by the Department of Justice. The first is <i>Dispute Resolution Reference Guide</i> prepared by the Dispute Resolution Services. The second is <i>Designing Regulatory Laws that Work</i> prepared by the Constitutional and Administrative Law Section.</p>
Extraordinary provisions	<p><b>Does the proposal include any extraordinary provisions requiring specific Cabinet approval?</b></p> <p>Certain types of provisions should be specifically identified because they may be controversial. Ministers must be made aware of them so that they can properly assess whether they should be included in the legislation. These sorts of provisions involve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the retroactive application of legislation;</li> <li>• broad powers to grant exemptions from the legislation;</li> <li>• power to subdelegate regulation-making powers;</li> <li>• excluding the jurisdiction of the courts;</li> <li>• expropriation of property;</li> <li>• emergency powers;</li> <li>• substantial restrictions on fundamental rights or freedoms;</li> <li>• regulation-making powers dealing with matters that are usually provided for in Acts (see above “<i>What should be in the Act</i>”).</li> </ul>



*Technical Legislative Matters*

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Sunset and review provisions	<p><b>Should provisions be included for the expiry or review of the Act?</b></p> <p>Caution should be taken when considering whether to include a “sunset” or expiration provision in a bill, since these provisions may result in a gap of legal authority if the new legislative regime cannot be brought into force in time.</p> <p>Similarly, caution should be taken when considering inclusion of a provision for mandatory review of the Act within a particular time or by a particular committee given that this limits Parliament’s flexibility.</p> <p>Alternatives to these provisions should be fully explored before proposing to include them.</p>
Repeal	<p><b>Are there any Acts or regulations that have to be repealed as a result of the legislation?</b></p> <p>If a new Act is proposed to replace an existing Act, the existing Act will have to be repealed. It may also be necessary to repeal particular provisions of related Acts as well as regulations. If these provisions or regulations are administered by other departments, these departments must be consulted.</p>
Consequential and coordinating amendments	<p><b>Are there any Acts or regulations that will have to be amended as the result of the legislation?</b></p> <p>New legislation often affects provisions in other Acts. One of the most common examples of this occurs when the name of an Act is changed. References to the Act in other legislation must be amended to reflect the change.</p> <p>You should also determine whether any other legislation amends the same provisions. If so, amendments will be needed to co-ordinate the amendments so that one does not undo the other.</p>
Transitional provisions	<p><b>Will any transitional provisions be needed to deal with matters arising before the Act comes into force?</b></p> <p>Whenever changes are made to the law, consideration should be given to matters that arose under the previous law, but which are still ongoing after the new law comes into force. These matters include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• regulations made under the previous law;</li> <li>• rights or benefits granted under the previous law;</li> <li>• appointments to offices;</li> <li>• offences committed under the previous law;</li> <li>• judicial or administrative proceedings involving the application of the previous law.</li> </ul> <p>Many of these matters are governed by the general transitional provisions in sections 43 and 44 of the <i>Interpretation Act</i>. However, these provisions may not provide the result intended in all cases. It may also be unclear how they apply in particular cases. Special transitional provisions are often needed, particularly when:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• an administrative body is abolished and another created to take its place;</li> <li>• money appropriated for the purposes of the repealed Act is to be used for the purposes of a new Act.</li> </ul>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	Finally, regulations made under existing legislation should be reviewed to determine which of them should continue in force under the new legislation and to ensure that they are compatible with it. Regulations should be expressly repealed if they are not intended to continue in force. This will avoid doubts about their status.
Coming into force	<p><b>When should the Act come into force?</b></p> <p>When an Act comes into force, it begins to operate as law. An Act comes into force on the day it receives Royal Assent, unless it says otherwise. There are a number of options. It may come into force</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• on a specified day;</li> <li>• on a day dependent on a specific event (for example, the coming-into-force of another Act);</li> <li>• on a day to be fixed by order of the Governor in Council.</li> </ul> <p>An Act may also provide that different provisions may come into force on different days.</p> <p>If a provision for an Act to come into force retroactively is to be included, it must be clearly authorized by the drafting instructions.</p>

### *Finishing Touches*

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
Internal consultation	<p><b>Will any other affected Ministers, departments or agencies of the federal government have to be consulted on drafting the bill?</b></p> <p>Ministers, departments or agencies who are consulted on the policy proposals should also be given the opportunity to comment on the drafting instructions. This is particularly so when consequential amendments are proposed to legislation administered by those departments. Consider the following questions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Have the affected departments or agencies had an opportunity to review the drafting instructions?</li> <li>• Are there any outstanding issues that need to be addressed before final drafting instructions can be given?</li> <li>• Are there other bills or Acts administered by other departments or agencies that will be affected by the legislation?</li> <li>• Are there other Ministers who will have legal responsibilities or powers under the proposed legislation?</li> <li>• Is there an agreement in place about the extent of those responsibilities or powers?</li> </ul> <p>You should also consider whether consultation may result in changes to the policy and whether Cabinet approval will be needed for the changes.</p>
External consultation	<p><b>Will any consultation with other governments, non-governmental bodies or the public be needed on the draft bill?</b></p> <p>Consultation on draft legislation may be carried out with persons outside the federal government if the MC states that intention and asks for the Cabinet's agreement.</p>

MATTERS	QUESTIONS AND COMMENTS
	You should also consider whether consultation may result in changes to the policy and whether Cabinet approval will be needed for the changes.
Time needed for drafting the bill and implementing the Act	<p><b>How should drafting and implementation time frames be established?</b></p> <p>Ministers usually want to know how long it will take to draft the required bill. These time frames are rarely expressed in the MC or the resulting Cabinet decision, but are established on a less formal basis. They should be determined in consultation with the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat of the Privy Council Office and the Legislative Services Branch of Justice, taking into account:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the complexity of the bill;</li> <li>• the degree to which the underlying policy is developed or developing;</li> <li>• the drafting resources available.</li> </ul> <p>Implementation dates are also sometimes considered at this stage, although it is impossible to predict how long it will take Parliament to deal with the bill. Additional factors should also be taken into account in establishing implementation dates, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the work required to draft any necessary regulations (including any amendments to existing regulations);</li> <li>• administrative, staffing and training arrangements needed.</li> </ul>
Outstanding matters	<p><b>Are there any matters that still have to be resolved?</b></p> <p>It is sometimes not possible to resolve all policy issues without unduly delaying the preparation of the bill. In these cases, the MC may identify these matters and provide that they are to be resolved through a supplementary MC or by some other means.</p>

## Particular Legal and Policy Considerations

When preparing legislative proposals, consideration should be given to the legal framework (See Chapter 1.2, "Legal Considerations") as well as Government policies, such as:

- *1999 Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, Canadian Environmental Assessment Agency  
[http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea_e.htm);
- *Regulatory Policy*, approved by the Treasury Board in 1995: <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>,
- *Federal Gender Equality Action Plan*, approved by the Cabinet in 1995,
- *Cabinet Directive on Law-making*, approved by the Cabinet in 1999;
- *Federal Identity Program*. [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/sipubs/TB\\_fip/siglist\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_e.html)

This legal and policy framework raises a number of particular considerations, which are described below. They are grouped under three headings:

- Constitutional Issues and the Cabinet Support System;
- Proportionality of Sentences for Offences;
- Enforcement Powers.

## Constitutional Issues and the Cabinet Support System

To ensure that constitutional issues (including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*) are properly taken into account in proposals for new programs or Acts, the Clerk of the Privy Council instituted the Cabinet Support System, with the support of the Department of Justice. The System requires all Memoranda to Cabinet (MCs) to include an analysis of the Charter and other constitutional implications of any policy or program proposal. The Clerk of the Privy Council wrote to all deputy ministers on June 21, 1991, for the purpose of implementing the System.

One of the reasons for the System is that successful Charter challenges in court can result in legislative provisions being struck down or program benefits being extended with significant financial costs to the Government. Another reason for the System is to avoid difficulties in federal-provincial relations. Also, experience has shown that litigation and other legal costs are frequently overlooked when officials estimate the costs of proposals.

The System requires that the Analysis section of each MC address:

- whether the proposal is likely to be subject to serious challenge on constitutional (including Charter) grounds and, if so,
  - the risk of successful challenge,
  - the impact of an adverse decision, and
  - the possible costs of litigation, to the extent that they can be estimated;
- whether the proposal raises division of powers issues that are likely to be sensitive in the current federal-provincial context; and
- whether the proposal would have a significant impact on other federal legislation, and if so, which ones.

If the constitutional implications will be minimal, a simple statement in the MC to the effect that they have been considered and been found to be insignificant would suffice.

If the legal implications are significant, a summary of the analysis should be included in the MC in the same way that analysis of any other significant factor is addressed. These significant implications should then be taken into account in formulating the recommendations to ministers.

If acceptance of a proposal would result in increased demands for legal services and require additional personnel or funding, this should also be included in the MC as a specifically identified part of the overall resource implications of the proposal.

Departmental legal advisers have primary responsibility for assisting their clients with the legal analysis. They are supported in their role by the Public Law and Central Agencies Portfolio of the Department of Justice, which has special



expertise in constitutional issues and provides detailed assessments of these issues.

Although the Cabinet Support System is specifically concerned with MCs, its objectives apply throughout the policy-development process. Assessment of Charter implications for policy proposals neither begins nor ends with the MC process. Charter issues can be identified and risks mitigated well before an MC is drafted. Also, MCs are generally written at a high level of generality and principle. Drafting the fine details, such as administrative or regulatory arrangements, can result in new Charter issues being identified after an MC has been approved. Thus, assessment of constitutional and Charter risks must take place throughout the policy-development process.

### **Proportionality of sentences for offences**

The principle of proportionality of sentences for offences requires the severity of punishments to reflect the relative seriousness of offences. No two offences of comparable seriousness should be punishable by maximum punishments of substantially different severity. Likewise, offences of manifestly disparate seriousness should not attract the same maximum punishment. An Act should provide for different punishments for breaches of different provisions, unless all breaches are of comparable seriousness.

Departments contemplating the enactment of new offences should consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal advisers, as early as possible in the policy making process to ensure that the penalty provisions applicable to the offences are consistent with those governing similar conduct in other Acts.

In determining the maximum punishment appropriate for an offence, the Department of Justice considers the following criteria, which were approved by the Cabinet Committee on Human Resources, Social and Legal Affairs in 1991.

#### *Harm:*

- Does the offence involve risk of harm or actual harm?
- If so, is the harm to human life, health or safety? To property? To the environment?
- Is the harm short-term or long-term?
- Is it easily repairable?

The greater the harm or potential harm, the greater the need to deter the conduct giving rise to it and, therefore, the greater should be the punishment imposed on conviction.

#### *Likelihood of detection:*

- Is the misconduct difficult to detect?
- Is it detectable on routine inspection?

Since detection itself often acts as a deterrent to misconduct, an offence that is unlikely to be detected should be subject to greater punishment.

#### *Profit motive:*

- Does the misconduct result in cost savings or profits for the defendant?

Misconduct that has economic value for the defendant will be more difficult to deter than other types of conduct. If the punishment is to deter non-compliance, it must exceed the savings or profit that may be realized by non-compliance.

*Aggravating factors:*

In addition to these general criteria, consideration is given to aggravating factors that may increase the appropriate punishment in a given case. These are characteristics of the offence that cannot be known in advance; they will vary from case to case. However, the maximum punishment for a given offence should be assigned after considering the worst case in order to ensure that the sanction can have a deterrent effect on the violator and others. Mitigating factors can be taken into account by the sentencing court.

Aggravating factors are:

- previous convictions;
- failure to co-operate in the investigation or to abide by previous orders or warnings;
- harm caused to particularly vulnerable victims;
- duration of non-compliance;
- intention, knowledge or recklessness regarding non-compliance and its consequences;
- involvement of high-level management;
- actual costs saved or profit realized; and
- actual risk created or actual harm caused.

## **Enforcement Powers**

When considering the enactment of new enforcement powers, consideration should be given to:

- *Guidelines for Granting Enforcement Powers under Federal Legislation;*
- *Principles for the Attribution of Federal Enforcement Powers.*

These guidelines and principles are reproduced below.

Consideration should also be given to developing a compliance and enforcement policy for the purpose of implementing any enforcement powers that may be granted.

Sponsoring departments should also consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal services units, as early as possible in the policy making process to ensure that the enforcement powers are consistent with those governing similar conduct in other Acts.

### *Guidelines for Granting Enforcement Powers under Federal Legislation*

The following guidelines for granting enforcement powers under federal legislation were approved by the former Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement.

#### **1. Every federal statute should provide for and clearly define the powers required to ensure compliance with it.**

An analysis of existing enforcement powers indicates that the number and nature of such powers are often inappropriate in terms of the defined mandate and required activities. In some instances the powers were conferred by a generalized reference to another statute, for example, "have for the purposes of this Act the powers of a police constable." Presumably the link is to the *Criminal Code* where the definition of peace officer includes a "police constable" with the status that definition implies.

To the greatest extent possible, powers should be contained in the statute concerned. However, the attribution of powers by reference to another statute may be deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment). To be clearly defined, attribution by reference must avoid wide—sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute concerned, for example, "have for the purposes of this Act the power to issue an appearance notice in accordance with section 496 of the *Criminal Code*." Powers will not be attributed in regulations; however, the activities derived from an attributed power may be set out in regulations.

The powers granted to enforcement officers should be sufficient to allow for the proper enforcement of the legislation for which the department has a mandate. Departmental officers and legal advisers must ensure that these

powers are not excessive for the mandated task and do not arbitrarily or unreasonably interfere with individual rights and freedoms. These powers should be based on conditions or scenarios which have a reasonable probability of occurrence.

2. **Enforcement powers, including the terms and conditions on which they may be granted and exercised, must be compatible with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In the granting of enforcement powers and the activities which flow from those powers, there must be an overriding consideration and recognition of the degree to which the Charter restricts Government's right to impose limits on individual freedoms.**
3. **Peace officer status or a similar approach to providing a general category of powers should be granted only to officials whose statutory duties include the enforcement of the *Criminal Code*, the *Controlled Drugs and Substances Act* and the *Food and Drugs Act*.**

The intent of having an appointment such as "peace officer" is to provide the powers required for the maintenance of the public peace or local harmony. Originally, English criminal laws were intended to preserve the peace, and gave peace officers powers of arrest, detention and appearance.

The use of the term "peace officer" in legislation to describe either the status or powers of enforcement officers can cause confusion among officers concerning the extent of their powers and differing conceptions about the reach of their authority. This use of general powers could result in unwarranted and undesirable mandate expansion and overlap into areas in which another agency may have a more clearly established mandate and jurisdiction.

In the framing of the guideline, the original proposal was to limit the status of peace officer to those whose statutory duties relate to the enforcement of the "criminal law." The broad interpretation of that term would seem to take it beyond the tasks expected to be performed by a peace officer. For example, certain aspects of income tax, competition and consumer legislation may be viewed as criminal law.

Notwithstanding that statutes such as these may be regarded as "criminal law" and in many instances their violation has serious economic consequences for the nation, they are not directly related to the daily continuum of peace, good order and the expectation of quiet enjoyment. The enforcement of those matters can be effected by a law enforcement officer who has the necessary background of experience or professional qualification to identify, investigate and document a violation and ensure appropriate measures are undertaken. Peace officer status is not required to enforce those laws effectively. Enforcement officers may at their discretion seek support of a peace officer to minimize the potential for violations of the public peace during activities associated with the application of their own powers.



This guideline provides peace officer status only to those whose duty involves responsibility to enforce the *Criminal Code*, the *Controlled Drugs and Substances Act* and the *Food and Drugs Act*. These are considered to relate primarily to the public peace as described above.

In the granting of status as a peace officer or assigning peace officer powers, it will also be necessary to establish whether that status or those powers can be limited by the conditions for which they are required, for example, territorially, functionally or by class of person. Officers specifically appointed as peace officers in certain circumstances must exercise their powers within the limits mentioned in the legislation.

Reference is made to the judgment of the Supreme Court of British Columbia:

There are several categories of persons defined by s. 2 [of the *Criminal Code*] as peace officers ... Customs and excise officers are police officers (this means that they have the powers of a peace officer) when performing their duties under the Customs Act or the *Excise Act*. Their powers as police officers are not limited territorially, but are restrained functionally to the exercise of such powers as may be necessary in the performance of duties in administering those Acts. The same applies to fishery officers under the Fisheries Act, and to the pilot in command of an aircraft. None of these is empowered by the definition section or otherwise to act as a police officer for the purposes of the *Criminal Code* except in relation to specified duties. Outside of those duties they are civilians. (See *R. v. Smith* (1982), 67 C.C.C. (2d) 418, 427, appeal dismissed (1983), 2 C.C.C. (3d) 250, B.C.C.A.)

All decisions which reflect that the status of peace officer is merited shall be further assessed to determine if they should be limited by functional conditions, class-of-persons conditions or territorial conditions.

**4. Every statute that provides for the granting of enforcement powers should set out appropriate review and redress procedures for persons affected by the exercise of the power provided in that statute.**

Review and control procedures are imperative in the exercise of enforcement powers for the benefit of both those affected by the exercise of the powers in the statute as well as the officers required to undertake the activities and decisions associated with its enforcement. When powers are granted which affect the rights and freedoms of an individual in any way, ranging from arrest, entry to their premises, limiting their right to engage in either licensed or unlicensed activity or as a result of a decision not to act or sustain a complaint, the statute concerned must contain provisions to allow for a review or redress of the particular action which has been taken or is perceived to have been taken. This process of review or redress should be based on clearly established, well-understood accountability procedures related to internal supervisory control of enforcement actions of all officers as well as to third party review and investigation of the conduct of officers holding peace officer status or exercising peace officer powers in the enforcement of the statute.

These procedures should as a minimum meet the FLEUR Guidelines Respecting Accountability Systems and Controls approved by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement dated May 1991.

**5. Every statute that provides enforcement powers should provide and clearly define the protection(s) that officers require to fulfil their enforcement responsibilities.**

In recent reviews it has been noted that some departments and agencies seek peace officer status for their officers solely in the belief that this is the only means whereby the officers may have the required protection in the execution of their duties.

Protections should not be conferred by a generalized reference to another statute in statements such as "have for the purposes of this Act the protections enjoyed by a peace officer."

To the greatest extent possible, protections should be contained in the statute concerned; however, where reference is deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment), the granting of protection by reference is acceptable. It must, however, avoid wide sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute concerned. Protection must be confined to that which is fully justifiable in terms of what is necessary and useful in the protection of the enforcement officer in the performance of the enforcement activity.

*Principles for the Attribution of Federal Enforcement Powers*

The following principles for the attribution of federal enforcement powers have been approved by the Interdepartmental Committee of Senior Enforcement Officials and must be respected in relation to the attribution and exercise of federal enforcement powers.

**The legal framework of power**

1. Provisions of the law which grant enforcement powers must be clear and unambiguous.
2. Before any person is permitted to exercise enforcement powers, organizations must ensure they are fully aware of the legal responsibilities inherent in their appointment. The justification to utilize such power must be based on a statutory or common law authority.
3. The nature and degree of any enforcement powers conferred shall be no more than is necessary to achieve the mandated task and shall be based upon conditions and scenarios which have a reasonable probability of occurrence. The overall powers of a peace officer do not accrue as an automatic entitlement and are limited to the particular mandate. The attribution of

powers shall comply with the Guidelines for the Granting of Enforcement Powers under Federal Legislation.

#### The vesting of power

4. The basis for the appointment of an officer shall be set out by a clear and precise statement in legislation. This shall be supplemented by the necessary policy statements, which indicate who has been or may be appointed in accordance with that statement. This may be by individual person, a readily identifiable class or a category of person employed on a particular task.
5. Appointments shall be made by way of an appointment document or credentials that clearly state the power granted and any limitations upon that power.
6. The public has a reasonable expectation of being able to readily determine the identity and powers of the appointed officers and the standards of service that they have a right to expect from them.

#### Training Requirements

7. The vesting of power will be contingent upon officers meeting minimum performance standards related to particular training objectives. This training will be based on the course training standards issued by the Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Regulatory Reform. The minimum training standards may be supplemented by additional training deemed appropriate by the organization concerned.
8. A minimum threshold of training must be established before status enforcement power/status is granted.
9. To maintain the required standard, each organization will conduct refresher training and ensure a continuing program based on the evolving issues related to the enforcement duties concerned.

#### Operational Considerations and Practices

10. The enforcement of the criminal law (as defined for the purposes of the Guidelines for the Granting of Enforcement Powers Under Federal Legislation) in the federal sphere is the responsibility of the RCMP except where otherwise specified.
11. Limitations on powers shall be consistent with the minimum requirement to achieve the mandate concerned. Presence in a particular territorial area or association with a particular function is not a sufficient reason for organizations that have limited powers to broaden their enforcement activities.
12. Enforcement activity beyond the applicable statutory limitations shall be confined to dealing with endorsed warrants, cases of special jurisdiction and "fresh pursuit" within Canada. In the case of the latter, the case must be turned over to the police of local jurisdiction at the earliest moment.

13. The investigation of international and organized crime is the prime jurisdiction of the RCMP. Interdepartmental cooperation, agreement or other assistance in the pursuit of such matters may be developed on a case-by-case basis or through the continuation of an existing agreement or on the basis of a new or revised agreement as the circumstances may dictate.

**Intergovernmental agreements: extension or delegation of power**

14. The acquisition of power from other levels of government must be based upon a reasonable requirement. That power must be required to achieve the mandate of the applicable federal statute. Such powers must be set out in an agreement that explicitly indicates that the responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution will remain with the federal organization to which the delegated officer belongs.
15. Delegation of any power to another level of government shall be by agreement that establishes the basic purpose for entering into the agreement. It must include the authority for such delegation and provisions for accountability and liability. The responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution shall normally remain with the organization to which the delegated officer belongs.
16. Such agreements shall be managed in a manner that ensures standardization and coordination and facilitates the ready identification of persons granted such additional powers.

**Review and redress**

17. A review and redress process shall be established in all organizations whose officers possess enforcement powers. The process will be based on clearly established, well understood accountability procedures.

***Developing Compliance and Enforcement Policies***

In February 1992, Treasury Board amended the Government's *Regulatory Policy* <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications> to place a new emphasis on regulatory enforcement. The reasons for this change in policy included the need:

- to ensure more effective management of scarce resources;
- to emphasize that compliance, not punishment, is the primary objective of enforcement activity under regulatory Acts; and
- to minimize the Government's increased exposure to damages for negligent enforcement under recent case law.

Departments administering regulatory Acts are now generally required to have formal compliance and enforcement policies. In addition, they must ensure that adequate resources are available to discharge their enforcement responsibilities and to ensure compliance, where the Act binds the Government. Compliance



issues should form an integral part of the policy development process for any new Acts or regulations. If those issues are left to the drafting stage, or later, there may be no opportunity to incorporate modern compliance and enforcement measures, for example, to make formal provision for negotiated solutions to non-compliance or for administrative monetary penalties.

Published compliance and enforcement policies are usually preceded by the development of an (unpublished) compliance strategy that addresses anticipated compliance problems. The final, published compliance policy typically includes the following elements:

- an overview of the policy purpose of the Act or regulation;
- the orientation of the program;
- a formulation of the major rules under which compliance is sought;
- an outline of the range of techniques to be employed for encouraging voluntary compliance, for monitoring compliance and for dealing with non-compliance (possibly including a range of alternatives to prosecution); and
- the factors that enforcement officials take into account in exercising their statutory powers.

A guide entitled *A Strategic Approach to Developing Compliance and Enforcement Policies* <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications> was prepared by the former Regulatory Compliance Project of the Department of Justice and published by Treasury Board to help departments meet this new responsibility.

The Administrative Law Section of the Department of Justice provides advice and assistance on compliance and enforcement issues arising throughout the legislative process.



## Activities and Products for Policy Development and Approval

The following table identifies key steps of the process of policy development and approval and describes the associated activities and products. This table should be used with the MC Preparation Planning Calendar, which follows it and provides guidance on the timeframes that should be built into the process.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Contact Privy Council Office (Operations Branch) policy analyst responsible for your department	Consult early to define the proposal and discuss timing.
Contact your departmental Cabinet affairs unit	<p>The departmental Cabinet affairs unit provides:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• guidance on procedures and requirements within your department;</li> <li>• information on the requirements of the Privy Council Office;</li> <li>• a copy of <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> (<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&amp;Page=publications&amp;Sub=mc&amp;Doc=mc_e.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&amp;Page=publications&amp;Sub=mc&amp;Doc=mc_e.htm</a>);</li> <li>• assistance in the policy development process.</li> </ul> <p>See also <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i>, section E, the Good Governance Guidelines and the MC Preparation Planning Calendar.</p>
Contact your departmental official responsible for parliamentary relations	Advise them that you are starting proposals for a memorandum to Cabinet that includes a proposal for a bill.
Contact Treasury Board Secretariat and Department of Finance policy analysts responsible for your department	<p>Consult early to determine whether the proposal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• requires adjustment to existing expenditures;</li> <li>• requires new expenditures;</li> <li>• impacts on government contingent liabilities;</li> <li>• requires significant adjustments to existing programs;</li> <li>• impacts on Crown corporations;</li> <li>• has implications for official languages matters or labour-management relations.</li> </ul>
Review the Good Governance Guidelines and the Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet	Highlight matters to be considered as early as possible in the policy development process.
Draft Memorandum to Cabinet	For detailed advice, consult your Cabinet affairs unit and refer to <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> .

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Prepare the drafting instructions	Prepared by a team of knowledgeable officials that includes a member of the departmental legal services unit (DLSU). This team will also provide detailed instructions at the bill-drafting stage. For detailed information, see the "Checklist for Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet".
Seek departmental approvals (including Minister's approval) in accordance with departmental process	This step usually requires the preparation of briefing materials.
Have the draft MC translated in accordance with the departmental process	Give the translators the time and information they need to prepare an accurate translation. Have the translation reviewed by policy officials.
Organize interdepartmental meeting and circulate the draft MC to all departments concerned	Circulate to all departments whose Ministers sit on the policy committee that will consider the MC as well as to other departments involved in the proposal. Also include the PCO, TBS and Department of Finance analysts responsible for your department. Send out the draft MC in advance to allow departments sufficient time to digest the draft MC before interdepartmental meetings are held. See also <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> , section E.
Interdepartmental meetings chaired by senior departmental officials	Brief other departments on the details of the proposal and determine their positions. Include their positions in the MC, and resolve any issues.
Finalize the MC, including the translation, and send to Minister in accordance with departmental procedures	Provide Minister with appropriate briefing materials, including the results of interdepartmental consultations. Check that the MC conforms to PCO content and formatting requirements as specified in <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> .
Send two copies of the signed MC and electronic copies on diskette to the PCO Cabinet Papers Office	
Prepare presentation material for the Minister to use at Cabinet and Cabinet committee meetings	Presentation materials may be a slide deck, talking points, additional briefing material outlining anticipated positions of other ministers and Qs and As.
PCO Cabinet Papers Office distributes the MC to the other departments	
PCO analyst prepares briefing materials and briefs the Committee Chair	Briefing material is distributed only to the Committee Chair and PCO Ministers (the Prime Minister, the Deputy Prime Minister, the Leader of the Government in the House of Commons, the Leader of the Government in the Senate and the Minister of Intergovernmental Affairs).
Cabinet Policy Committee considers the MC and Drafting Instructions. PCO Cabinet Papers Office issues the Committee Report (CR)	Once the Cabinet Committee has decided on the proposal, a Committee Report is drafted by the Policy Committee Secretariat and issued by the Cabinet Papers Office. It is based on decisions made by the Committee in relation to the Ministerial Recommendations (MR) portion of the MC as well as any annexes to the MC (such as the drafting instructions).

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
	The Secretariat that drafts the CR may consult with the originating department and other interested departments to ensure that the wording of the CR accurately reflects the decisions of Ministers. See also <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> , section A.
Cabinet Approval of CR and drafting Instructions, followed by issuance of Record of Decision (RD) by PCO Cabinet Papers Office	The full Cabinet considers the CR and accompanying drafting instructions. The CR and the MC are the basic documents for Cabinet discussion. If the Cabinet confirms the CR, an RD is issued. See also <i>Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide</i> .

## MC Preparation Planning Calendar

<b>WEEKS BEFORE CABINET COMMITTEE (CC) MEETING</b>	<b>MONDAY</b>	<b>TUESDAY</b>	<b>WEDNESDAY</b>	<b>THURSDAY</b>	<b>FRIDAY</b>
Six Week Minimum: Notification by Sponsoring Department(s)	Sponsoring Dept(s) alerts PCO that MC draft is forthcoming next week. Review of timelines and identification of horizontal linkages and Key Departments to be involved in MC preparation.				
Five Weeks: At least 72 hours to review MC prior to Key Departments' Meeting	First draft of MC distributed to Key Depts (to be shared informally for initial feedback).			Meeting with Key Depts to review first draft of MC.	
Four Weeks: At least 72 hours to review MC prior to Interdepartmental				MC second draft distributed to Interdepartmental community for review.	
Three Weeks: Interdepartmental		Interdepartmental meeting (minimum 21 days before CC meeting)			
Two Weeks: Final Drafting Stages	MC third draft to Interdepartmental Community for review.			If required, Key or Full Interdepartmental meeting.	
One Week: French and English submission of MC to PCO					





## Chapter 2.3

### Preparation and Cabinet Approval of Bills

#### Overview

This section supplements section 4 of the *Cabinet Directive on Law-making*. It provides information on the various steps related to the drafting of policy proposals into the legislative form of a bill and the Cabinet's approval of the bill for introduction in Parliament. It contains a description of the activities and products involved in this process.

#### In this chapter

- Summary of the Bill Preparation and Cabinet Approval Process
- Legislative Drafting Conventions
- Bill Preparation Process in Detail
- Activities and Products for Bill Preparation and Approval

#### Audience

- Officials involved in preparing a bill and seeking Cabinet approval for it.

#### Key messages

- Preparing a bill is a complex and critical step in the process and you should not underestimate the time and effort it requires.
- Bills are to be drafted in accordance with established conventions for legislative drafting.
- Program officials must be prepared to respond to the critical analysis of the draft bill by the Leader of the Government in the House of Commons.
- This stage of the process should also be used to prepare for the Parliamentary stage.

## Summary of the Bill Preparation and Cabinet Approval Process

### Preparation of bills

The bill preparation process begins with a Cabinet decision authorizing the drafting of a bill in accordance with written instructions approved by Cabinet.

The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for drafting all Government bills. The Section is part of the Legislative Services Branch and consists of legislative drafters who work with other members of the Branch, including jurilinguists, legislative revisors, editors and computer services staff. It also includes drafters who work exclusively on fiscal bills for the Department of Finance.

Bills are co-drafted by pairs of drafters in the Legislation Section working simultaneously on English and French versions of the bill. Neither version is subordinated to the other. Co-drafting also reflects bijuralism, with each drafter usually having been trained in either common or civil law. One drafter has primary responsibility for communicating with instructing officers and managing administrative tasks. The sponsoring department may also ask other government departments to review and advise on the draft bill.

The process of preparing bills also involves officials in the departments from which the policy for the bills originate as well as legal counsel from the Department of Justice who work in the departmental legal services units. (see “Who does what in the Preparation of Government Bills” in this chapter). These officials and legal counsel are generally referred to as instructing officers. Their role is to supplement the drafting instructions approved by Cabinet by providing more detailed instructions to the drafters. Usually, many drafts of a bill are prepared, reviewed and discussed before a final draft is achieved.

Draft bills have traditionally been treated as Cabinet confidences. However, the *Cabinet Directive on Law-making* allows ministers to seek the agreement of Cabinet to consult on draft bills.

Consideration should be given to whether the bill has financial implications that will require a royal recommendation (for spending measures) or a ways and means motion (for taxation measures). These questions significantly affect legislative planning, for example, whether bills can be introduced first in the Senate. They should be considered as early as possible in the drafting process so that the drafters may advise the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat (L&HP/C) of PCO. The Department of Finance must also be contacted for advice on the need for a ways and means motion.

As the bill is being drafted, the sponsoring department prepares the necessary briefing materials that will be needed both at the next step when the Leader of the Government in the House of Commons reviews the bill as well as later during the legislative process. These include:

- briefing books (also known as clause-by-clause books) for use by the minister or parliamentary secretary and by the members of the parliamentary committees that review the bill;
- draft statements for the minister, parliamentary secretary and government members during debate at the various stages of the parliamentary process;
- a succinct background paper that describes the bill;
- communications material.

In the final stages of drafting, the bill is printed by St-Joseph Print Group in preparation for the Cabinet approval process.

### **Cabinet approval of bills**

Once a bill has been drafted in both official languages to the satisfaction of the sponsoring department, the sponsoring Minister, the Director of the Legislation Section and the Privy Council Office, it must be approved by Cabinet before being introduced in Parliament.

The Cabinet approval process has several stages:

- L&HP/C staff contact the sponsoring minister's Legislative Assistant to co-ordinate when the bill is to be introduced in Parliament.
- Once the bill printing process begins, copies of each print are sent directly to L&HP/C and to the sponsoring department.
- L&HP/C reviews the bill and consults the relevant PCO Policy Committee Secretariat to ensure that the bill respects the objectives approved by Cabinet.
- L&HP/C prepares a note for the Leader of the Government in the House of Commons.
- L&HP/C provides the bill and briefing note to the Leader of the Government in the House of Commons, who then conducts a line-by-line review of the bill and makes recommendations to Cabinet on whether it should be introduced in Parliament.
- If the bill is to be introduced, the Leader of the Government in the House of Commons goes to Cabinet to seek delegated authority to approve its introduction.
- After the Cabinet meeting, and before the introduction of the bill in Parliament, L&HP/C prepares and circulates a "Memorandum to Cabinet—Bill" (MC—Bill), along with the bill itself.
- After Cabinet approval, L&HP/C submits the bill in its final form to the Prime Minister or the Leader of the Government in the House of Commons for signature, along with the royal recommendation if the bill requires expenditure. The preparation of royal recommendations is the responsibility of L&HP/C.

## Legislative Drafting Conventions

### Overview

In a letter to Balzac in 1840, Stendhal said that he used to read two or three pages of the French Civil Code each morning in order to help him maintain a natural writing style. Probably few people today read federal Acts for that purpose. Yet Acts have a style of their own, which drafters believe can be justified in terms of the functions that Acts and regulations have in contemporary society.

The principal resources of legislative drafters are the resources of natural languages such as English and French, supplemented as appropriate by the artificial language of mathematical formulas.

The use made by legislative drafters of natural languages is structured by legislative drafting conventions. A legislative drafting convention bears the same relationship to a rule of grammar of a natural language as a constitutional convention bears to a rule of constitutional law. Two important conclusions can be derived from this analogy.

First, legislative drafting conventions guide legislative drafters in their selection of the various grammatically possible ways of giving legal effect to policy, just as constitutional conventions control the various legally possible ways of exercising a power. Thus, as a matter of constitutional law, the Queen or her representative in Canada, the Governor General, is free to appoint as Prime Minister whomever they wish. This discretion is controlled, however, by the constitutional convention that the Prime Minister must be the leader of a political party that can command the confidence of a majority of the House of Commons. And, as a matter of grammar, drafters are free to draft in the singular or the plural. This freedom is limited, however, by a convention favouring the use of the singular. (See “Reducing Vagueness or Ambiguity” in this chapter)

Secondly, legislative drafting conventions do not go against the rules of grammar, even as constitutional conventions do not go against the rules of constitutional law. There is no such thing as a special language for Acts of Parliament. Past attempts to alter the rules of grammar for the purposes of legislative drafting (the proviso is one example) suggest that the problems created for drafters by the ambiguity or vagueness of natural languages can be solved only by using the resources of those languages.

One widely recognized set of drafting conventions are those of the Uniform Law Conference of Canada. They can be found on the Internet at [www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/edraft.htm](http://www.law.ualberta.ca/alri/ulc/acts/edraft.htm).

### **Reducing vagueness or ambiguity**

Perhaps the most important function of legislative drafting conventions is to reduce the ambiguity or vagueness of a natural language such as English or French.

An instance of such a convention is the practice of drafting in the singular rather than the plural. Commentators on drafting point out that multiple modifiers often result in ambiguity when the modified noun is plural, citing examples like:

- “charitable and educational institutions;” and
- “persons who have attained the age of 65 years and are disabled.”

Drafting in the singular compels drafters to determine whether the intended meaning is, for the first example,

- “a charitable and educational institution,” or
- “a charitable or educational institution”

and, for the second example,

- “a person who has attained the age of 65 years and is disabled,” or
- “a person who has attained the age of 65 years or is disabled.”

(Note that “and” does not resolve the ambiguity in the plural.)

Some of the most important conventions for reducing ambiguity or vagueness relate to definitions and paragraphing.

### *Definitions*

Some definitions in Acts of Parliament are just abbreviations. Common examples are definitions of “Minister,” “Board” or “licence.” Other definitions reduce ambiguity or vagueness by specifying which one of several usual meanings a word or expression is to have.

It is not the function of a definition in an Act of Parliament merely to reproduce the meaning of a word or expression in terms of the usage recorded in dictionaries, nor is the provision containing the definitions a sort of index or catalogue of frequently used words and expressions. Nor does the absence of a definition say anything about the importance of a word or expression in understanding the Act.

While a definition in an Act of Parliament compels the reader to read the defined word or expression in a particular way, there is a drafting convention prohibiting artificial or unnatural definitions, such as defining “apple” to include oranges. Artificial or unnatural definitions are an unnecessary obstacle to understanding an Act and often confuse drafters and policy makers alike.



### *Paragraphing*

Paragraphing, in the context of Acts and regulations, refers to the practice of listing grammatically co-ordinate elements of a sentence in a series of indented, lettered “paragraphs.” By convention, each paragraph in a series must be connected grammatically in the same way as every other paragraph in the series to the portion of the sentence before the series.

The convention resolves any ambiguity that may exist in the sentence by making clear the intended syntax of the sentence.

Paragraphing can be abused. This is the case, for example, when it is used to justify excessively long or syntactically involved sentences.

### *Relationship of drafting conventions to bilingualism*

Drafting conventions sometimes differ between English and French. This is not surprising, since:

- ambiguity and vagueness, while common to all natural languages, arise in different ways in different languages; and
- different languages have different resources available for dealing with ambiguity and vagueness.

Even where the drafting conventions do not differ between English and French, their application to a particular provision may produce different results. This is sometimes the case, for example, with definitions. A word in one language might have only one meaning, so that there is no need to define it in an Act, while the equivalent word in the other language might have several meanings, so that it is necessary to specify by definition the intended meaning.

A common example of a word that is defined in one language only is the word “prescribed” in the English version, which is often defined to mean “prescribed by regulation.” There is no adjective in English that corresponds to “regulation” in the sense of a certain kind of legal document. Drafters have, in effect, created such an adjective in English through the use of the definition of “prescribed.” But in French, there is an adjective that corresponds to “règlement,” namely “réglementaire.” This adjective can be (and is) used in the French version without being defined.

### **Parliamentary procedure**

Some legislative drafting conventions are based on parliamentary procedure (See Chapter 2.4 “Summary of the Parliamentary Process”).

A parliamentary committee to which a bill is referred has the right to go through the bill clause by clause. A bill must consist of one or more numbered clauses so that parliamentarians can refer to and vote on particular provisions of the bill. It is also important to combine in a single clause only those elements needed to express a single concept. Combining more than one concept in a single clause,

even with multiple subclauses, may make it more difficult for parliamentarians to debate and vote on the various concepts.

A motion for leave to introduce a bill in the House of Commons specifies the title of the bill. If the contents of the bill are not referred to in the title, the bill may subsequently be ruled out of order as having been irregularly introduced. The title of the bill must therefore cover the contents of the bill. This rule applies only to the parliamentary, or long, title of the bill. Any short title of the bill is just another clause, as far as Parliament is concerned.

### **Facilitating access to Acts and regulations**

Some legislative drafting conventions facilitate access to Acts and regulations. Most users of Acts and regulations are not interested in reading a particular Act of Parliament or regulation through from beginning to end. It is important that Acts of Parliament and regulations be arranged so users can find the provisions that are relevant to them as easily as possible and so those provisions can be precisely identified.

The clauses of a bill are consecutively numbered from beginning to end so that each clause has a unique number. The numbering of the clauses does not, therefore, reflect the possible arrangement of the bill as a series of numbered parts or of any part as a series of numbered divisions.

Once the bill receives Royal Assent, the clauses become “sections” and the subclauses become “subsections.”

The renumbering of provisions in an existing Act or regulation should be avoided because it can lead to confusion about references to those provisions: do they refer to the new number or the old one?

The provisions in a bill should be grouped together thematically and should flow logically. For example, if a licensing process is being created, the provisions that deal with licence applications should be set out first and the provisions dealing with the revocation or suspension of licences should be set out after.

It is important to organize a bill in a way that meets the needs of those who are most affected by it. For example, Acts are usually drafted so that statements of principle and basic rules are at the beginning. Enforcement provisions and regulation-making powers are usually placed at the end.

### **Facilitating the revision of Acts and regulations**

Acts of Parliament and regulations are periodically “consolidated” and “revised.” The revision process facilitates access to the law by getting rid of repealed provisions and adding new text.

Several legislative drafting conventions have been established to facilitate the statute revision process. A series of conventions requires drafters to place at the end of a bill provisions that will be omitted during the statute revision process.

Placing them at the end reduces the renumbering of other provisions. Examples of provisions that, by convention, are placed at the end of a bill include:

- transitional or temporary provisions that relate to the bill as a whole;
- provisions repealing or amending other Acts of Parliament; and
- provisions dealing with the coming into force of the bill.

Another series of conventions relating to techniques of amendment facilitates the consolidation of Acts, whether through the statute revision process or through public or private publications of the text of one or more Acts “as amended.” In order to facilitate consolidation, an amendment of one Act by another must be

- express and not implied—in other words, where it is known that the provisions of an Act are inconsistent with the provisions of a bill that is being prepared, the bill should expressly amend the Act, rather than leaving it for users and the courts to work out the inconsistency; and
- textual and not indirect—in other words, the bill should alter the text of the Act rather than providing that the Act is to be read or construed or applied or have effect in a certain manner or is deemed to operate in a certain manner, where that manner is not reflected in the text of the Act.

In addition, it is conventional to replace a provision, and not merely to insert or delete words in the provision, except where a single word or expression is being altered. This convention also facilitates consolidation because the drafter, aided by electronic databases of Acts of Parliament, rather than the user, produces the text of the provision as amended.

## Bill Preparation Process in Detail

### Who does what in the preparation of bills?

#### *Departmental officials*

##### Who are they?

A wide range of officials in the sponsoring department may be involved in the preparation and enactment of a bill. They are responsible for developing the policy that the bill expresses as law and are generally referred to as “program officials.”

##### Knowledgeability

Program officials should be knowledgeable about the various aspects of the bill's subject matter, particularly in terms of the organization and operation of the Government. Their knowledge permits them to guide the drafters and channel difficult questions toward those who can answer them.

They should have ready access to senior officials in their department so that they can get answers or decisions about priorities and policies. Many questions necessarily arise during drafting, usually requiring a quick response.

#### *Departmental legal advisers*

##### Who are they?

Legal services to each department of the Government are provided by the Department of Justice through its Legal Operations Sector. Each department has a legal services unit staffed by legal advisers from this Sector.

##### What is their role?

Departmental legal advisers can explain how the legislative process works and what it requires. They can also provide information about the time it takes to draft a bill and ensure that the detailed drafting instructions are carefully formulated.

They can also explain what effect particular provisions may have and can help departmental officials correct provisions that are likely to present legal problems, particularly as regards the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Departmental legal advisers can also sensitize departmental officials to the possibility that particular proposals may limit guaranteed rights and freedoms and may have to be justified as reasonable limits under section 1 of the Charter. They can provide information on the kinds of evidence that may be needed to justify the resulting Act if it is ever challenged. They also help provide advice on

the constitutional implications of proposed bills through the Cabinet support system. (See “Constitutional Issues and the Cabinet Support System” in Chapter 2.2)

Finally, departmental legal advisers are in a good position to remind their clients of the importance of putting together a team of instructing officers who are familiar with the legislative process. They will also stress the uniquely Canadian bilingual and bijural aspects that must be addressed to produce quality legislation. (See “Co-drafting” in this chapter).

### *Instructing officers*

#### Who are they?

Generally speaking, the instructing officers are departmental legal advisers in the sponsoring department. Because a bill is a complex legal document, the legal advisers are well-suited to the task of giving drafting instructions and commenting on both language versions of the successive drafts of the bill.

Departmental legal advisers are familiar with the subject matter of the bill as well as the legal difficulties that it may involve. They also appreciate the care required in preparing drafting instructions and commenting on both versions of each draft.

Alternatively, instructing officers may be program officials from the sponsoring department. However, they should contact the director of their legal services unit as early as possible to involve the director or, at the very least, ensure the involvement of departmental legal advisers. The legal advisers assigned to the bill should be experienced, have a sound understanding of the subject matter and be capable of communicating effectively in both official languages.

#### How many instructing officers should there be?

The number of officials giving instructions varies with the scope and complexity of the bill. However, as a general rule, the group of instructing officers should be small. The role of instructing officers is to distill policy decisions made in the sponsoring department into drafting instructions. If there is a large group of officials involved in a drafting meeting, much of the time may be spent discussing policy issues, rather than providing drafting instructions.

Occasionally, the subject matter of a bill involves more than one department. In these cases, instructing officers may come from several departments.

#### Why should instructing officers be bilingual?

Instructing officers must be capable of working in both official languages. The *Cabinet Directive on Law-making* requires draft legislation to be prepared in both official languages. It also requires sponsoring departments to ensure that they have the capability to:

- instruct in both languages;



- respond to questions about the proposed legislation from drafting officers in either language and relating to each legal system; and
- critically evaluate drafts in both languages.

Because bills are drafted in both official languages, drafting is much easier when all the principal participants have a sound understanding of both languages. The resulting bill will take less time to draft and its quality will be better assured.

### *Drafters*

Drafting involves transforming Government policy into legislative form and style. Drafters in the Legislation Section of the Department of Justice are active partners with the instructing officers and are equally responsible for ensuring that the bill gives effect to the policy.

Drafters are also concerned with the coherence and consistency of federal Acts, as well as their fairness and the integrity of the legal system. They have an advisory role on many issues involving legal principles and policies (See “Particular Legal and Policy Considerations” in Chapter 2.2).

In this way, and by keeping in mind the effectiveness and efficiency of the entire legislative process, drafters provide valuable advice on a number of matters, such as:

- the time required to draft and print the bill;
- whether the proposed provisions are appropriate to achieve their objectives;
- whether there are gaps in the proposals that need to be filled with additional details or whether it is better to leave matters to be dealt with through general provisions;
- the appropriate form of the provisions;
- the inclusion of certain types of provisions in the bill.

Drafters also provide a sense of perspective. Because they are less involved in developing the underlying policy, they are better able to draft language that will be understood by members of Parliament, the public and the courts. Drafters are attuned to the need for clarity and certainty in legislation. This need is met by adhering to legislative drafting conventions as well as keeping in mind the rules and principles applied by the courts when they interpret legislation.

The legislative process sometimes demands quick responses to problems as they arise. Given the importance of the drafters’ role in influencing policy, it is essential that they be consulted as soon as possible in such circumstances since it is more difficult to change the course of policy downstream in the process than to do so further upstream.

### *Jurilinguists*

Jurilinguists in the Legislative Services Branch of the Department of Justice are specialists in legal language. Their primary role is to help drafters achieve the highest possible quality of language when drafting legislation. They keep a watchful eye on linguistic quality, focusing in particular on style, terminology and phraseology, to make certain that the linguistic quality is appropriate to legislative drafting and the subjects dealt with. They also ensure that the two official-language versions of legislation are parallel in meaning.

The first jurilinguists were employed in conjunction with the implementation of co-drafting. Their services were essential because the French version of federal Acts had been neglected for decades. Despite the constitutional rule that the French and English versions are equally authoritative, hasty translations from the English had peppered the French versions of federal legislation with peculiar anglicisms and clumsy constructions, which have been difficult to eradicate. The jurilinguists were given the mandate of ensuring that in future the French version of legislation would be true to that language and its idiom. More recently, with the growing impetus toward plain language, a need has emerged for similar support for the English version. In these circumstances the Jurilinguistic Services Unit was established in 1998. It consists of jurilinguists who work under the supervision of the Chief Jurilinguist and legislative counsel.

Jurilinguists keep abreast of the evolution of language in terms of both the law and legislation and the subjects dealt with, and, by carrying out the necessary research, they provide advice to drafters, either during the systematic revision of bills or in response to specific questions. The recommendations of jurilinguists are not binding on the drafters, who are ultimately responsible for their own files. However, through the high calibre of their skills and the soundness of their advice, jurilinguists have been instrumental in bringing about a marked improvement in the quality of federal legislation over the years.

### *Legislative revisors and paralegals*

Legislative revisors of the Legislative Revising Office in the Legislative Services Branch of the Department of Justice provide support to drafters by revising and editing draft legislation. The Office also prepares Acts for printing and maintains consolidated versions of all federal Acts and regulations.

Revising relates to the substance, form and language of legislation. In addition to checking for correct grammar and spelling, the legislative revisors check for clarity, consistency of language and the logical expression of ideas. They also verify the accuracy of cross-references, check historical precedents and citations, and ensure conformity with the rules and conventions governing the drafting and presentation of legislation. Revisors provide advice on appropriate wording of amending clauses, the format of schedules, the standard wording of particular expressions, the formulation of coming into force provisions, and other matters of a technical nature. Finally, they edit motions to amend bills and review reprints of bills amended by parliamentary committees.

In addition to performing revising functions, legislative paralegals in the Office also assist drafters by drafting consequential and related amendments to lengthy bills.

Another function carried out by the Office is overseeing the printing of government bills before they are introduced in Parliament and the printing of Acts after Royal Assent. Acts are published in the “Assented to” service, the *Canada Gazette* and in the Annual Statutes. The Office is also responsible for publishing the consolidation of the *Constitution Acts, 1967 to 1982* and the *Table of Public Statutes and Responsible Ministers*, an indispensable reference tool.

Finally, the Office maintains master copies of all federal Acts and regulations, including historical indexes of amendments. These master Acts and regulations are for internal use and are essential tools in the drafting of bills.

### **How are drafters assigned?**

Once a legislative proposal has received Cabinet's approval, the Director of the Legislation Section assigns responsibility for drafting.

Each proposal is assigned to a team of two drafters: one responsible for the English version, the other for the French version. In exceptional cases, several teams of drafters may be assigned to draft very lengthy bills.

The choice of drafters depends on:

- the workload and experience of the drafters; and
- the complexity, subject matter and urgency of the bill.

Although specialization in particular fields is not encouraged, drafters are frequently assigned files on the basis of their experience in the same area or in a related area.

### **How are drafting timetables established?**

Time constraints are among the most important matters to be considered in drafting a bill. Drafting timetables are based on the priorities established by the Leader of the Government in the House of Commons and approved by Cabinet.

A bill is much like a book: once the outline is out of the way, it still has to be written and published. The time required depends on its nature, the complexity of its subject matter, the quality of drafting instructions and comments from the instructing officers and the political requirements that the bill is called upon to answer. But, in every case, enough time is needed for drafting to produce an acceptable product. Without this time, the quality or effectiveness of the bill may be compromised.

The drafting phase ends with printing a series of page proofs of the bill. Printing is interspersed with revisions made by drafters, jurilinguists, editors and instructing officials. The time needed for these aspects also has to be taken into account. This is the quality control stage. It deals with not only the wording, but

also the substance that the wording conveys. It is often only at this stage that central agencies (Privy Council Office, Treasury Board Secretariat, Department of Finance) can fully appreciate the proposed legislation.

It is no exaggeration to say that three weeks should be set aside for the printing stage. Printing in bill format is an effective way to focus attention on the details of the proposal.

Before promising the sponsoring minister to produce a bill within a particular time frame, instructing officers should discuss with the drafters the timetable for producing the bill. Once the instructing officers are attuned to the drafting considerations, they will be able to advise their minister realistically. It is crucial not to underestimate the time required to prepare a bill that is well-drafted and effective.

The following are some of the things that should be taken into consideration:

- the legislative priorities of the Government;
- the parliamentary calendar  
<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-e.htm>;
- the schedule of the sponsoring minister;
- the workload of the drafters;
- the amount of drafting to be done by the drafters and the amount of review required by the sponsoring Department and central agencies;
- the amount of editing required and the comparison of the two versions;
- the time needed for printing the bill;
- the number of departments involved; and
- if Cabinet has agreed that the draft bill may be used for consultation, the amount of time needed for that consultation.

Questions about drafting priorities are determined by the Director of the Legislation Section and the Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning/Counsel Secretariat, taking into account the factors listed above. The approval of the Leader of the Government in the House of Commons is sought when necessary.

### **When does the drafting begin?**

Ordinarily, drafting begins once a legislative proposal has been authorized by Cabinet through a Record of Decision. In exceptional circumstances, when it is necessary to meet the priorities of the Government, the Leader of the Government in the House of Commons may give approval for drafting to begin before the Cabinet authorization has been formally obtained. The sponsoring Department must contact the Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning/Counsel, who consults with the Director of the Legislation Section.



## Co-drafting

### *What is co-drafting?*

Co-drafting involves drafting the two versions of a bill together using a team of two drafters. One is responsible for the English version, while the other is responsible for the French. The Legislation Section uses the technique of co-drafting to ensure that each language version is properly drafted and reflects both the civil and common law systems.

### *History of co-drafting*

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires Acts to be enacted, printed and published in both official languages. The two versions must be enacted at the same time and are equally authoritative. If these requirements are not met, the Act is invalid.

It is also important to keep in mind that, when a federal Act is considered in court, the court interprets and applies both versions. This underscores even further the importance of ensuring that both versions reflect the intention of the Government.

In 1976, in response to severe criticism from the Commissioner of Official Languages, the Department established a committee to propose ways of ensuring the equality of French and English versions throughout the legislation preparation process and providing the Government with bills of the highest possible quality. The committee concluded that there was no magic solution and recommended co-drafting, an original drafting method that has since been adopted by other countries.

Co-drafting is now a well-established practice that has proven to be effective in drafting federal bills to reflect the equal status of both official languages enshrined in the *Official Languages Act* and later in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (See Chapter 1.2 “Legal Considerations”).

### *What is the object of co-drafting?*

The object of co-drafting is to produce two original and authentic versions through the close and constant cooperation of the two drafters. Each version should fully reflect the departmental instructions while respecting the nature of each language as well as Canada’s twin legal systems (common law and civil law).

In co-drafting, neither version is a translation of the other. In contrast to the traditional approach of translation, one version is not unchangeable. The two drafters often prompt each other to change or improve their versions.

Both versions include the same headings, sections and subsections. Although they need not be parallel at the level of paragraphs or subparagraphs, an effort is made to arrive at a parallel structure in order to make it easier to read both versions together.



### *How does co-drafting work?*

The main feature of co-drafting is that each bill is carefully thought out and drafted by two drafters, rather than just one. Both work together very closely from beginning to end to produce a better bill. One of them co-ordinates the various steps in drafting the bill, but this drafter does not assume sole responsibility.

### **How does the Record of Decision affect the drafting?**

The drafting instructions in a Cabinet Record of Decision form the basis on which a Government bill is drafted. These instructions both determine and limit what the draft bill contains. The instructions should be general enough and flexible enough to permit the bill to be drafted to express the underlying policy but to leave room for developing the details of the legislative scheme. (See “Preparing Bill-drafting instructions for a Memorandum to Cabinet” in Chapter 2.2)

In the course of drafting a bill, problems sometimes arise that were not foreseen when Cabinet approved the drafting instructions. The relevant PCO policy secretariat and the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat must be consulted to determine whether any changes require approval by Cabinet.

Approval is required if the changes have an impact on the policy approved by Cabinet or raise policy considerations not previously considered by Cabinet. The changes are subject to the same procedure as the initial proposal, namely, the submission of a Memorandum to Cabinet for consideration by the original policy committee of Cabinet and approval by the Cabinet.

Urgent major changes need not follow the full procedure, but may be approved by the Prime Minister and the Chair of the relevant policy committee of Cabinet together with other interested Ministers.

### **How are detailed drafting instructions given?**

#### *Who is responsible for giving detailed instructions to the drafters?*

Instructing officers are responsible for providing drafters with the instructions they need to prepare a bill that fits within the framework set out in the Cabinet decision and that will be legally effective in implementing the proposals of the sponsoring department.

These detailed instructions are especially important because the drafting instructions in the Cabinet decision are usually quite general, regardless of how carefully they have been formulated. (See “Preparing Bill-drafting Instructions for a Memorandum to Cabinet” in Chapter 2.2)

### *What is their purpose?*

In addition to being a necessary tool for drafters, the detailed instructions provide an opportunity for the sponsoring department to think through its proposals in order to produce a coherent set of provisions to implement the proposals.

### *What should they contain?*

The instructions should contain complete and detailed information, as well as supporting documentation, about the following:

- the context of the desired provisions;
- the problems to be resolved and the solutions proposed;
- the particular objectives of the sponsoring department and the means by which they may be implemented;
- any regulations that may be needed;
- any amendments required to other Acts;
- any relevant legislative precedents;
- any legal difficulties;
- how contraventions of the Act will be dealt with; and
- any transitional provisions necessary to implement changes to an existing legislative scheme.

The quality of drafting instructions largely determines whether the drafting deadlines will be easily met, and whether the general quality of the resulting bill will be high. This is why it is important that instructions conform to a number of rules.

The instructions must be as complete as possible. They should reflect definite policies and decisions of the sponsoring department, rather than a range of options. They need not contain every detail involved in drafting the bill: details of lesser importance can be dealt with later in the course of examining, discussing and revising the drafts.

### *What form should they be in?*

The instructions need not be in any particular form, as long as they are clear and concise.

When the bill is long and complex, the initial instructions should be in writing. However, instructions can also be orally transmitted at drafting meetings dealing with the intended meaning of particular provisions.

### *Should they be in the form of a bill?*

In general, drafting instructions should not be in the form of a bill. Rather than making it easier to draft, this usually slows things down because the drafters have to interpret the text of the instructions to extract the policy objectives before they can begin to formulate their own drafts. The role of the instructing officials is to communicate these policy objectives to drafters clearly and precisely. The best way to accomplish this is through instructions expressed as simply as possible.

Occasionally, at the request of the drafters, it may be helpful to point to precedents in existing legislation to help them achieve a similar legislative effect. If the drafters clearly understand the policy objectives, reference to precedents can help them prepare a bill that fits into the body of federal legislation. However, precedents must be used with caution and can seldom be adopted without making adjustments so that they work effectively in the new legislative scheme.

### **How are drafts prepared, discussed and revised?**

#### *When are meetings held to discuss drafts?*

Meetings are scheduled by the lead drafter after consultation with the second drafter to ensure her or his availability.

#### *Who attends the meetings?*

The meetings are attended by the drafters, the instructing officers and other officials from the sponsoring department as required.

It is of the utmost importance that both drafters actively participate at the meetings. The positions and points of view of the sponsoring department should be expressed and explained in as much detail as is required, as should the problems and situations that the bill is intended to deal with.

#### *How to prepare for meetings*

Before the first drafting meeting, the departmental officials and their legal advisers should prepare to brief the drafters on the background of the proposals and the Cabinet decision. Before meetings to discuss drafts, they should study both versions of the drafts to verify that each version reflects the policy developed by their department and approved by the Cabinet. They should also determine whether any legal or other problems are raised by either version.

The departmental review of the drafts must not be confined to one version on the assumption that the other will necessarily say the same thing. (See “Co-drafting” in this chapter). Both versions must be carefully examined by the sponsoring department to ensure that they accurately express the policy in each language.

As noted above, it is important to keep in mind that the courts interpret and apply both versions of federal legislation, and so it is crucial to ensure that both reflect the government's intentions.

Drafters encourage instructing officers to be critical when they review a draft of the bill. The goal is to put together, with the support of each participant, a bill that meets the Government's needs and is consistent with the policy and direction approved by Cabinet.

### *How are the meetings conducted?*

Drafters pose any questions that they think will help them to understand the principles and objectives of the bill. The instructing officers explain the intention of the sponsoring department and allow the drafters to propose alternative solutions or solutions that are simpler or more compatible with existing federal Acts.

The meetings proceed in both official languages. The instructing officers provide their instructions and comments, as well as any supporting documentation, in both English and French. By the same token, the drafters usually ask questions and make comments in the language of their choice. The bilingual character of the meetings poses few problems when the instructing officers have been carefully chosen.

### *How are drafts prepared?*

After each meeting, the drafters consult together on the best way to reflect the results of the meeting in their drafts. They also regularly consult the jurilinguists on terminology, syntax and other linguistic questions. Toward the end of the process, the drafters send their drafts to the jurilinguists as well as to the legislative revisors, who make suggestions for improving grammar, syntax, style, arrangement and coherence.

The drafters may also consult other sections or units of the Department of Justice in order to check particular points of law that arise when drafting.

### *The drafting shuttle*

Depending on the urgency of the bill and the drafters' other priorities, they prepare a draft reflecting the consensus reached at the meeting.

Drafts are sent out in both languages at the same time for review by the instructing officers.

Other drafting meetings and drafts follow until those involved in the drafting process, and particularly the sponsoring Minister, are satisfied with the ultimate draft.

### What security measures must be taken with draft bills?

A draft bill is a confidence of the Queen's Privy Council for Canada and is protected by section 69 of the *Access to Information Act* and section 39 of the *Canada Evidence Act*. As a general rule, draft bills are classified as secret and should be handled accordingly. They should not be shown to persons outside the public service without prior Cabinet authority, which may be sought in the Memorandum to Cabinet.

### Bill summary

The sponsoring department must prepare for each bill (with minor exceptions such as *Appropriation* bills) a summary of its contents. The purpose of the summary is to help parliamentarians and members of the public understand the bill. The summary is printed on page 1a of the bill. If the bill is enacted, the summary is to be printed with the resulting Act.

The summary should be a clear, factual, non-partisan overview of the bill and its main purposes and provisions. It should not contain any reference to Cabinet decisions, Records of Decision or other Cabinet confidences.

The summary must be prepared in both English and French. Its length should be proportionate to the length of the bill and should not as a rule exceed two pages of single-spaced type in each language.

The sponsoring department should provide the summary (in electronic format, if possible) to the drafters at least one week before the bill is to be printed as a page proof.

Finally, the summary should be drafted so that no changes are needed when the note is published with the resulting Act. For example, verbs should be in the present indicative and the words "enactment" or "amendments" should be used, rather than "bill".

### Explanatory notes

Explanatory notes provide details about particular provisions that are being amended by a bill. The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for the preparation of these notes, which are published in bills at first reading to explain changes being made to existing Acts. These notes describe only the changes being made or quote the existing provisions of the Acts being amended.

### Printing and distribution of draft bills

#### *Introduction*

This section deals with the printing of draft bills in final form for introduction in Parliament. It also discusses how and to whom the copies are distributed. This



process is distinct from the production and distribution of computer printouts of earlier drafts by the drafters themselves. Printing occurs once the drafters and the instructing officers are satisfied that the text of a draft bill will not require major changes. The drafters arrange for printing instructions to be given to St-Joseph Print Group.

### *Requests for release of government bills*

Draft government bills are classified “Secret”. Consequently, the text or partial text of draft bills may be released only to members of the Legislation Section or the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat (L&HP/C) (Privy Council Office) or to the instructing officer of the sponsoring department or a person designated by that officer. Requests from other persons for information about a Government draft bill not yet introduced in Parliament should be referred to the instructing officer.

### *Printing*

Normally, a bill is printed and revised three times before it is scheduled for review by the Leader of the Government in the House of Commons to determine whether it should be approved for introduction. The first version is called the page proof. (If there is another version before the examination page proof, it is called the revised page proof.) The examination page proof is the version that goes to the Leader of the Government in the House of Commons for review. The next version is called the final page proof. (If the bill is printed again before introduction, it is called a revised final page proof.)

The examination page proof must be sent to L&HP/C no later than 10 days before the day on which the Leader of the Government in the House of Commons will be conducting the bill review. This rule may be varied only in exceptional circumstances. Once the Government House Leader has reviewed the bill, it may be printed in final page proof. No further changes may be made, except those requested by the Government House Leader.

Draft bills are printed by St-Joseph Print Group. Printing is requested by the Director of the Legislation Section by letter when the drafters of the bill, in consultation with the instructing officers, consider that it is ready for printing. The bill is printed from electronic data provided by the drafters to Informatics Services in the Legislative Services Branch of the Department of Justice. The data is coded and verified by Informatics Services before being transmitted to St-Joseph Print Group for photo-composition (the production of a camera-ready page) and the printing of proofs. For subsequent “press runs”, changes to the data are input by Informatics Services on the basis of a manuscript prepared by the legislative revisors responsible for the bill on the instructions of the drafters. The data is then transmitted to St-Joseph Print Group for printing.

### *Special printing arrangements*

If the sponsoring department requires extra copies, the instructing officers should indicate this to the drafters who will make sure the extra copies are ordered. The instructing officers should also advise the drafters if they wish to pick up their copies from the printer, for example when a bill is printed on Friday evening and they want to have copies Saturday morning.

### *Changes to printer's copy*

A printer's copy is controlled by the Legislative Revising Office to ensure that all changes have been properly proofread and to provide an authoritative record of the changes so that there is no confusion about what the changes are.

After a draft bill has been printed, drafters make changes by writing them in hand on a copy of the bill or by preparing "strips". A strip is typed text that is inserted where the change is made and should be used whenever the changes are lengthy.

Successive printer's copies are kept on file in the Legislative Revising and Publishing Office and are not to be taken from that office without the knowledge of its members.

Minor, necessary technical changes to draft bills that are in final or revised final page proof form may be made if the signature copy (the copy that is to be tabled for introduction) has not been signed by the Government House Leader. The legislative revisors responsible for the bill communicate the changes to L&HP/C and to the House of Commons Legislative Services. This ensures that changes made on the signature copy are included in the printed copies for first reading.

### *Steps involved in each printing*

The following describes in detail the steps usually involved in each printing and the time they may take. The times are given as a general model and may be shortened or lengthened in particular cases.

#### **Page proof and revised page proof**

Instructions for the printing request letter should be given before noon and all English and French WordPerfect documents of the draft bill and any table of contents and explanatory notes should be available to Informatics Services by noon. Draft bills are printed overnight and copies are available in the morning on the next working day.

#### **Examination page proof**

This printing should be regarded as the last chance for changes before introduction, other than those required as a result of the examination by the Leader of the Government in the House of Commons.

Instructions for the printing request letter should be given before noon. All corrections and changes, in English and French, should be given to the legislative revisors before 1 p.m. The legislative revisors process the corrections and changes and provide a printer's manuscript to Informatics Services. Copies will be available on the next working day after processing by Informatics Services. This print should be available no later than the Friday that is 11 days before the scheduled meeting of Cabinet at which the bill is to be considered. L&HP/C may waive this requirement in exceptional circumstances.

#### **Final Page proof and revised final page proof(s)**

This is the print of the bill that will be introduced in Parliament. Instructions for the print request letter should be given before noon and all corrections and changes, both English and French, should be given to the legislative revisors before 1:00 p.m. The legislative revisors process the corrections and changes and provide a printer's manuscript to Informatics Services. Copies will be available on the next working day after processing by Informatics Services.

#### ***Time required for printing***

The time required to print a bill must be taken into consideration in determining when the bill will be ready for examination by the Leader of the Government in the House of Commons and delegation of authority for introduction.

The time required may vary depending on a number of factors:

- The timetable is based on average-length bills (50 pages or less); larger bills will likely require more time.
- Bills that have been significantly changed since the last print will require more time.
- Priorities will be set by the Director of the Legislation Section in consultation with L&HP/C if many bills are being processed and printed on the same day. This will likely delay the printing of some lower-priority bills.
- Bills that contain non-standard text (for example, schedules with tables, equations) usually require more time.

*Sample calendar*

The following sample calendar illustrates the time requirements. Each step in the printing process is represented by a letter. The meaning of each letter is explained after the calendar.

SUN	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT
1	2	3	4	5 A	6 B	7
8	9	10	11	12 C	13 D	14
15	16	17	18	19	20 E	21
22	23 F	24 G/H	25	26 I	27	28

- A Page proof printing: The drafters notify the Director of the Legislation Section before noon of page proof printing and send all documents in French and English to Informatics Services by noon.
- B The page proofs are delivered in the early morning to the Legislative Revising Office and distributed in the Legislation Section. The drafters, jurilinguists, legislative revisors and sponsoring department have five working days to review the page proofs.
- C Examination page proof printing: The drafters notify the Director of the Legislation Section before noon of examination page proof printing, and all changes in French and English are given to the legislative revisors by 1 p.m. The legislative revisors prepare the printer's copy in the afternoon and Informatics Services processes the changes in the evening and sends the document to the printer.
- D The examination page proofs are delivered in the early morning to PCO and to the Legislative Revising and Publishing Office for distribution in the Legislation Section.
- E Final page proof printing: The drafters notify the Director of the Legislation Section before noon of final page proof printing, and all changes in French and English are given to the legislative revisors by 1 p.m. The legislative revisors prepare the printer's copy in the afternoon. Informatics Services process the changes in the evening and send the document to the printer. This print may be as late as the Monday before the Cabinet meeting, depending on when the Leader of the Government in the House of Commons examines the bill.
- F The final page proofs are delivered in the early morning to PCO and to the Legislative Revising Office for distribution in the Legislation Section.
- G Cabinet meeting.

H Notice of introduction must be published in the House of Commons Notice Paper 48 hours in advance (no notice is required for introduction in the Senate).

I Introduction in Parliament.

### *Printing alternative copies*

Unless a bill is of extreme urgency or importance (such as strike legislation), only one version, drafted in accordance with the record of decision of Cabinet (the RD) should be printed in page proofs.

If additional alternative versions of the bill are desired, they should be in computer printout form only.

This practice will prevent the possibility of the wrong draft being introduced.

### *Distribution and number of copies of bills*

The Privy Council Office and the Department of Justice each require a fixed number of copies of each print page. The sponsoring department receives 10 copies, unless it requests additional copies. Usual distribution:

- page proof and revised page proof (39 copies)
  - 20 for Justice
  - 9 for PCO
  - 10 for the sponsoring department
- examination page proof (48 copies)
  - 20 for Justice
  - 18 for PCO
  - 10 for the sponsoring department
- final page proof and revised final page proof (98 copies)
  - 20 for Justice
  - 66 for PCO
  - 10 for the sponsoring department
  - Two for the House of Commons Legislative Counsel (including bills that are introduced first in the Senate).

Bills are printed and distributed in accordance with the instructions in the print-request letter for each printing.

All copies for the sponsoring department and the Department of Justice (unless the print-request letter indicated that the sponsoring department will pick up its copies) are received in the Legislative Revising and Publishing Office, which is



responsible for internal distribution. The first drafter provides the sponsoring department with its copies.

### *Printing costs*

The department sponsoring the bill is responsible for all printing costs of a draft bill before its introduction in Parliament and for the cost of copies of the bill that it requires after it is introduced.

St-Joseph Print Group currently charges \$8.50 for each camera-ready page it produces for a page proof, revised page proof or examination page proof and \$10.50 per page for final page proofs. It then charges six cents for each page printed from the camera-ready copy. To estimate the cost of printing, use the following formula:

Cost of camera-ready pages:  $\$8.50 \times \text{X no. of printed pages}$

$\times \$10.50$  for final or revised final page proof

Cost of copies: six cents  $\times$  no. of copies  $\times$  no. of printed pages

= cost of camera-ready pages plus cost of copies

Thus, if a bill is 20 pages long and 32 copies are printed, St-Joseph Print Group will charge

$(8.50 \times 20) + (20 \times .06 \times 32) = \$208.40$  (for page proof, revised page proof or examination page proof)

$(10.50 \times 20) + (20 \times .06 \times 32) = \$248.40$  (for final page proof or revised final page proof).

### *Printing and reprinting of bills in Parliament*

Once a bill is introduced, subsequent printings are arranged by the Office of the Legislative Counsel of the House of Commons or the Senate.

### *Obtaining copies after introduction*

A limited number of copies are provided to Ministers and other Members of the House of Commons and Senators.

Bills are available on the Internet at

<http://www.parl.gc.ca/common/bills.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1>. Paper copies can be obtained through Canadian Government Publishing (45 Sacré-Coeur Blvd., Hull, Québec K1A 0S9, (613) 956-4800) if they are ordered in advance. Copies may also be obtained from the Lowe-Martin Group (363 Coventry Road, Ottawa, Ontario K1K 2C5, (613) 741-0962). However, they must be ordered from Lowe-Martin before the bill is printed.

Copies are also available through stores that sell government publications.

## Activities and Products for Bill Preparation and Approval

This table sets out the steps that a legislative project team must follow to prepare a bill and have it submitted for Cabinet approval. Key activities and products are indicated for each step.

Throughout this stage it is essential for instructing officers to keep in touch with the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat (L&HP/C) of the Privy Council Office about their progress in preparing the bill and when it will be ready for review by the Leader of the Government in the House of Commons.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Assignment of drafters to draft the bill	The Director of the Legislation Section of the Department of Justice assigns drafters to draft each language version of the bill once Cabinet approves the Memorandum to Cabinet. Drafters may be assigned before MC approval if the Leader of the Government in the House of Commons so authorizes. This authorization is granted on the advice of the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning/Counsel), who should be contacted first about this authorization and who will in turn consult the Director of the Legislation Section.
Establish a critical path for drafting and introduction in Parliament	Within the framework of the Government's legislative agenda, the instructing officers and the drafters, in consultation with the L&HP/C, agree on a timetable for drafting and a target date for having the draft bill ready for Cabinet consideration. The timetable may be revised from time to time.
Detailed drafting instructions	The drafting instructions are contained in the Cabinet Record of Decision approving the drafting of the bill. The details of these instructions are fleshed out by the instructing officers either in writing or orally at meetings with the drafters.
Financial aspects	The financial aspects of a bill should be taken into account as early as possible in the drafting process in order to determine whether a royal recommendation (for spending provisions) or a ways and means motion (for taxing provisions) is needed. This will allow the drafters to advise L&HP/C on these matters. The Department of Finance must also be consulted if a ways and means motion is needed.
Preparation, review and revision of drafts	Drafters prepare drafts for review by the instructing officers and other departmental officials concerned. Drafters advise L&HP/C on the status of drafting through the Legislation Section's weekly status report on bills. The Legislation Section also advises L&HP/C on the need for a royal recommendation through the weekly status report on bills.
Jurilinguistic review	Once the main elements of a bill are established, it is submitted for review by jurilinguists with respect to the terminology, sentence structure, style and organization of ideas.
Drafts edited	Once the drafting is nearing completion, the draft is reviewed by legislative revisors in the Legislative Services Branch.
Comparison both versions of draft	Once the drafting is nearing completion, both versions of the draft are reviewed by a jurilinguist in the Legislative Services Branch to ensure they are consistent with one another.
Consultation	The sponsoring department may wish to consult on drafts with other interested departments. Consultation may also take place with persons outside the Government, if Cabinet has authorized the consultation.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Finalization of draft before printing	The Director of the Legislation Section, on the advice of the drafters, determines when the drafting of the bill is sufficiently advanced for it to be printed.
Draft to L&HP/C	Instructing officers provide L&HP/C with a copy of the draft bill before it is printed in page proof form.
Printing draft bill	Draft bills are ordinarily printed three times (page proof, examination page proof and final page proof). St-Joseph Print Group prints the bill, generally overnight. Instructing officers, drafters, legislative revisors and PCO review the copies. Instructing officers provide further instructions.
Preparation of bill-summary	Departmental program officials prepare a short bilingual summary of the bill. The drafters review the summary and incorporate it into the printed bill.
Advise L&HP/C on need for a royal recommendation	When a draft bill is sent for final page proofs, the Director of the Legislation Section sends L&HP/C a letter indicating whether a royal recommendation is required and, if so, the particular provisions that attract the requirement.
Internal departmental approval of draft bill	<p>Approvals are required before the draft bill is sent to L&amp;HP/C for Cabinet approval.</p> <p>The draft bill and the legislative plan, which includes a communications strategy, are sent to the Minister as a package for approval.</p> <p>Speeches, press releases and backgrounders are prepared.</p> <p>Once the Minister approves the bill and the plan, the Minister's staff notify L&amp;HP/C.</p>
Preparation of information packages	<p>Legislative project team prepares information packages for the Minister, Parliamentary Secretary and the sponsoring Senator. Copies are also forwarded to the Deputy Minister and Associate DM.</p> <p>Packages contain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Backgrounder</li> <li>• Clause by clause explanatory notes</li> <li>• Qs and As</li> <li>• Talking points (if necessary)</li> <li>• a description of the consultation process</li> <li>• an outline of the regulations, if any</li> <li>• letters of support and other material such as press releases.</li> </ul> <p>A version of the information package is also prepared for Members of the House of Commons, Senators, Opposition critics and committee members. These packages contain all the documents that are in the briefing book with the exception of any confidential material.</p>
Preparation of speeches and press releases	<p>This involves a speech meeting with the speechwriter, departmental communications branch, program officials, parliamentary relations officials and the Minister's office. A meeting usually takes place after the planning session on the legislation plan.</p> <p>Program officials should bring copies of any background material that would be useful to the speechwriter.</p>

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
	<p>The number and length of speeches required are determined by the Minister's Office and depend on the legislation in question.</p> <p>Press releases are normally required at introduction and at Royal Assent.</p>
Bill review by the Leader of the Government in the House	<p>The Leader of the Government in the House of Commons (LGHC) conducts a review of the bill before seeking delegated authority from Cabinet to approve its introduction.</p> <p>Examination page proofs must be sent to L&amp;HP/C in both languages at least 10 days before the bill review.</p> <p>Senior departmental officials are required to present the bill to the LGHC clause by clause and they should be prepared to explain each clause and answer any questions, including technical or drafting questions. They also explain the projected time frame for passage and the reasons for it (for example, costs, implementation date, etc.).</p>
Cabinet approval (delegated authority)	<p>Depending on the outcome of the bill review, the LGHC may seek Cabinet authority to approve introduction of the bill.</p>





## Chapter 2.4

# Parliamentary Process

### Overview

This section supplements section 5 of the “Cabinet Directive on Law-making.” It follows the progress of a bill from its introduction in Parliament through to Royal Assent and describes the supporting materials that have to be ready at each stage.

Additional information about the parliamentary process can be found in:

- *Précis of Procedure*, published by the House of Commons and available on the Internet at <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-e.htm>
- *Rules of the Senate*, published by the Senate and available on the Internet at <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-e/senrules-e.htm>

### In this Chapter

- Summary of the Parliamentary Process
- Certification of Government Bills
- Activities and Products in the Parliamentary Process

### Audience

- Officials responsible for assisting in the progress of the bill through the House of Commons and the Senate.
- Those who prepare briefing materials for use in Parliament or attend briefing sessions.

### Key Messages

- Once a bill has been printed and is submitted to Parliament for consideration, there is still a significant amount of work for departmental officials to do—briefing materials, speaking notes, news releases, advice on proposed amendments, etc.
- Preparation of some of these products can be completed while the bill was being drafted.
- The time it takes to complete these tasks should be factored into the project planning schedule.

## Summary of the Parliamentary Process

A bill must pass through a series of parliamentary stages before it becomes law. These stages begin with the introduction of the bill in either the Senate or the House of Commons. Once introduced, the bill is studied, debated and adopted in that House. It is then introduced in the other House, where it is again studied, debated, and adopted. The final stage is Royal Assent.

The House of Commons and Senate sit for approximately 26 weeks or 130 days during a calendar year. However, some of these days are allotted to consideration of the Estimates, the Address in Reply to the Speech from the Throne, and budget debates. This leaves approximately 100 days to consider Government bills.

The timing of each parliamentary stage is determined by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the sponsoring Minister. The main stages in each House are:

- Introduction and First Reading
- Second Reading
- Committee Study
- Report Stage
- Third Reading.

### Passage in the House of Commons

Most Government bills are first introduced in the House of Commons. However, a Government bill may be first introduced in the Senate if it does not impose or increase taxes and does not provide for the spending of public money.

#### *Introduction*

To introduce a public bill in the House of Commons, a Minister must give 48 hours written notice. The Legislation and House Planning/Counsel/Counsel Secretariat (L&HP/C) with the office of the Leader of the Government in the House of Commons arranges for this notice to be given by including the title of the bill in the House of Commons Order Paper. Introduction by a Government Minister then takes place automatically without debate. The Minister introducing the bill does not speak at this time.

#### Royal Recommendation

Bills that involve expenditure of public money must be introduced first in the House of Commons (rather than the Senate) and they must be “recommended” by the Crown before they are introduced. The L&HP/C staff obtain a royal recommendation from the Governor General or a Deputy of the Governor General (a judge of the Supreme Court of Canada).

When a royal recommendation is required for a bill, it is communicated to the House of Commons before the bill is introduced and is included on the Order Paper. After the bill has received first reading, the recommendation is printed in The Journals and included on Page 1a of the First Reading Print. The recommendation is worded as follows:

His or Her Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled “(long title of the bill).”

### **Briefings**

Government bills are not made public until introduced and, therefore, briefings of parliamentarians and the media on bills follow introduction. However, pre-introduction briefings of parliamentarians and the media may be appropriate in exceptional cases, such as with particularly important or complex legislation.

If a media briefing occurs before the introduction of a bill, effective measures (such as an embargo or a lock-up) must be taken to ensure the protection of the information until the time of introduction and a similar advance briefing must be offered to parliamentarians. The briefing of parliamentarians may take place before or at the same time as the media briefing, but not after. Any pre-introduction briefing of parliamentarians must be offered both to Government and opposition members.

Immediately after introduction, a sufficient number of copies of the bill should be made available for parliamentarians and the media. These principles also apply if a Government bill is first introduced in the Senate.

### **Ways and Means Motion**

A ways and means motion must be adopted by the House of Commons before the introduction of a bill that would impose or increase taxes. Like expenditure bills, these bills must also be introduced first in the House of Commons (rather than the Senate).

### ***First Reading***

First reading follows immediately after introduction and is also adopted automatically without debate. Following that, the Speaker asks:

When shall the bill be read a second time?

The response to which is:

At the next sitting of the House.

This formality allows the bill to be placed on the Order Paper for second reading.

### Second Reading

Second reading is the first substantive stage in Parliament's consideration of a bill. The principle and object of the bill are debated and either accepted or rejected. The clauses of the bill are not discussed in detail at this stage.

Three types of amendments may be proposed to the motion to read the bill a second time:

- the six months' hoist: "That Bill [number and title] be not now read a second time but that it be read a second time this day six months hence";
- the reasoned amendment, which expresses specific reasons for opposing second reading;
- an amendment to refer the subject matter to a committee before the principle of the bill is approved.

### Committee Stage

The *Standing Orders of the House of Commons* provide that a bill be read twice and then referred to a committee. Bills based on supply motions are referred to a committee of the whole; other types of bills are referred to a standing, special or legislative committee specified in the motion for second reading. The committee then considers the bill clause by clause. Amendments to the text of the bill are considered at this stage.

Before beginning clause-by-clause study, the committee usually invites the sponsoring Minister to appear before it. The committee may also hear witnesses, including departmental officials, on technical matters. Amendments in committee must be in keeping with the principle of the bill as agreed to at second reading in the House. Generally, the committee may make amendments to any part of a bill (for example, the title, preamble, clauses and schedules). Clauses and schedules may be omitted and new ones added. However, amendments requiring a royal recommendation must be done at report stage. After a committee has completed its consideration of a bill, it orders that the bill be reported to the House.

### Report Stage

The Standing Orders require that every bill examined and reported by a committee be considered by the House at report stage. Except for those bills considered in Committee of the Whole, report stage cannot begin sooner than the second sitting day after the bill has been reported unless the House orders otherwise. Motions in amendment at this stage must be filed not later than the sitting day prior to the beginning of consideration and placed on the Notice Paper. Those with financial implications require a Royal Recommendation, which must also comply with this notice requirement. Ministers of the Crown may, without notice, propose amendments that address only the form of government

bills. Once report stage has begun, no further motions in amendment may be introduced.

The Speaker may select and group proposed amendments for debate and may also rule on whether each motion should be voted on separately or as part of a group. This decision is made at the beginning of report stage, at which time the Speaker may also indicate the amendments he or she considers procedurally dubious. Normally, the Speaker will not select for debate at report stage any motion in amendment that was introduced in similar form and rejected previously at the committee stage.

It should be noted that in 2001 the House of Commons and its Speaker placed new and stricter limits on the acceptability of report stage amendments. As a result of procedural changes, the Speaker is also unlikely to select amendments, including those proposed by the Government that could have been proposed at the committee stage.

When deliberations at report stage are concluded, a motion is moved that the bill (with any amendments) be concurred in. The question is put immediately, without amendment or debate. If no amendments are put down for consideration at report stage, this stage becomes more of a formality, and report and third reading stages may then occur on the same day.

#### *Alternative Procedure—Committee Stage Before Second Reading*

Tradition dictates that the adoption of the motion for second reading of a bill defines the principle contained in the bill and therefore limits the scope of the amendments that may be made to the bill in committee and at report stage. By referring a bill to committee before the principle has been adopted by the House, the House can give itself more flexibility to review and fine-tune the legislation. In recognition of this, some of the new Standing Orders adopted in February 1994 defined procedures by which the House could refer a bill to a committee for detailed examination before second reading.

A Minister wishing to have a Government bill referred to a committee before second reading will propose a motion that the bill be referred to a committee. This is done immediately after the reading of the Order of the Day for second reading and after notifying representatives of the opposition parties. Under the rules of the House, there may be up to three hours of debate on the motion. The motion is not amendable and there is a specific speaking order for Members of the different parties. At the end of three hours, or when no other Member rises to speak, the Speaker will put the question to the House. If the motion is adopted, the bill will be referred to committee for study.

Generally speaking, the committee will conduct its clause-by-clause examination of the bill subject to the same rules and procedures governing the committee study of bills after second reading. However, the scope of amendments that can be made to the bill is much wider. At the conclusion of its study, the committee will report the bill to the House, with or without amendments. The report stage



of this bill cannot be taken up until three sitting days after the bill is reported to the House.

When the bill is reported back to the House, what follows is essentially a combined report and second reading stage. The procedures for dealing with amendments are the same as those for report stage after second reading. However, while Members of the House can offer amendments to the legislation, notice of amendments to be proposed at report stage must be given in writing two sitting days before the bill is to be taken up. When the bill has been concurred in and read a second time, it will be set down for third reading and passage at the next sitting of the House.

### *Third Reading*

At third reading the House decides whether to adopt the bill.

The same types of amendments as may be proposed at second reading may also be proposed at third reading; that is, the six months' hoist and the reasoned amendment.

In addition, an amendment may be proposed to refer the bill back to committee to be further amended in a specific area or to reconsider a certain clause or clauses.

### **Passage by the Senate**

After a bill has been passed by the House of Commons, a message is sent to the Senate requesting that the bill be passed by the Upper Chamber, where procedures for passage of a bill are similar to those in the House. However, there are some important differences:

- notice of introduction is not required for bills;
- bills are only referred to committee after second reading;
- bills can be amended at third reading.

If the Senate passes the bill without any amendment, a message to that effect is sent to inform the House of Commons.

If there are amendments to the bill, the Senate communicates this to the House by message. In the House, a 24 hour written notice is required for any motion respecting Senate amendments to a bill. Consideration of Senate amendments appears on the Orders of the Day and proceeds under a motion moved by the sponsor of the bill, as follows: "That the amendments made by the Senate to Bill ..., be now read a second time and concurred in". If the House agrees to the Senate amendments, a message is sent informing the Senate accordingly, and the bill is returned to the Senate for Royal Assent.

If the House does not agree to the Senate amendments, it adopts a motion stating the reasons for its disagreement, which it communicates to the Senate. If the Senate wishes the amendments to stand nonetheless, it sends a message to

this effect to the House, which then accepts or rejects them. If it decides to reject them, the House may adopt a motion requesting a conference between the two Houses, where their respective representatives attempt to resolve the impasse.

### Royal Assent

The *Constitution Act, 1867* states that the approval of the Crown, signified by Royal Assent, is required for any bill to become law after passage by both Houses. Royal Assent brings together the three constituent parts of Parliament: the Crown (represented by the Governor General), the Senate, and the House of Commons. Although the Governor General in person may give Royal Assent to major pieces of legislation and at prorogation, a Deputy of the Governor General in the person of a Judge of the Supreme Court may represent the Governor General at other times.

The timing of Royal Assent is arranged by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the Leader of the Government in the Senate. Royal Assent is generally held before an adjournment or prorogation or when a bill of particular urgency requires assent.

In the ceremony for Royal Assent the Senate Clerk, officially styled Clerk of the Parliaments, reads the short titles of the bill or bills to be approved. The formula of assent is then pronounced by the Senate Clerk on behalf of the Crown's representative. If supply bills are to receive assent, the Commons' Speaker addresses the Crown's representative according to an established formula and presents a copy of each bill to the Senate Clerk Assistant. The Clerk of the Parliaments, in the name of the Sovereign, then thanks the House for its loyalty and benevolence and announces the Royal Assent. At the conclusion of the ceremony, the Speaker returns to the House and reports what has just occurred. The proceeding usually takes 15 or 20 minutes, after which the House resumes the business interrupted by the arrival of the Usher of the Senate or adjourns the sitting.

### Other Procedures

The previous discussion has described the traditional parliamentary process and one of its variants. (See in this chapter *Alternative Procedure—Committee stage Before Second Reading*). However, a number of other methods have been developed for the parliamentary consideration of bills. Some have been prompted by the desire to consult members of Parliament and allow them to have effective input into legislative proposals. Another is designed to meet a need to correct minor problems in the statute book.

The choice of process depends not only on the type and scope of the legislative proposals, but also on the Government's strategy. The sponsoring department should examine the various options and consult L&HP/C or, in the case of corrections to minor problems, the Legislation Section of the Department of Justice.

The following is a brief description of the other procedures that may be used.

### *Tabling Draft Bills*

The Government may prepare a draft bill for tabling by the sponsoring Minister and referral to a committee for study. The draft bill is not formally introduced or given first reading. Because of this, the committee can study the draft and make detailed recommendations for its revision without procedural constraints.

The committee's report can then be taken into account by the Government when it finalizes the bill and tables it for first reading as a Government bill.

### *Committee to Bring in a Bill*

The changes to the Standing Orders in 1994 provide that a committee can be instructed to recommend the principles, scope and general provisions for a bill or actually draft a bill. If the House of Commons concurs in the committee's report, that concurrence becomes an order to bring in a bill based on the report.

The Government then introduces the bill. There is no debate at second reading, but the bill goes directly to committee for study. This procedure might be suitable where consensus is probable and MPs are particularly interested in the subject matter.

### *Miscellaneous Statute Law Amendment Acts*

*Miscellaneous Statute Law Amendment Acts* are subject to an accelerated enactment process involving committee study of legislative proposals before they are introduced as a bill (see above "Miscellaneous Statute Law Amendments" in Chapter 2.1).

## Certification of Government Bills

The Minister of Justice is required to examine every bill introduced in or presented to the House of Commons by a Minister of the Crown. This requirement arises from section 3 of the *Canadian Bill of Rights* and section 4.1 of the *Department of Justice Act*. The purpose of the examination is to determine whether any provision of the bill is inconsistent with the purposes or provisions of the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Minister of Justice is required to report any inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity.

The Clerk of the House of Commons sends the Minister of Justice two copies of each bill. A member of the Legislation Section of the Department of Justice examines the bill and the Chief Legislative Counsel signs the certificate stating that it has been examined on behalf of the Deputy Minister of Justice.

If a bill is considered to be inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Deputy Minister and Minister of Justice are advised immediately for the purpose of making the required report to the House of Commons.

## Activities and Products in the Parliamentary Process

The following table sets out the steps that a legislative project team must follow when a bill is going through the parliamentary process. Key activities and products are indicated for each step.

In some cases, responsibility for a particular product varies depending on how the sponsoring department is organized. In these cases, the product is identified without an indication of who is responsible for it.

You should also consult the parliamentary calendar to determine when Parliament is in session:

<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-e.htm>.

A number of supporting documents are needed during this stage. They should be prepared well in advance, ideally before this stage begins. They include the following:

### *Legislative Support Materials*

- clause-by-clause analysis;
- issues papers;
- general Qs and As;
- Minister's speeches in the House for second reading, report stage and third reading;
- Minister's statements before committees of the House and the Senate;
- caucus and opposition briefing decks;
- speeches to be used by supporting government MPs.
- speeches to be used by supporting government senators;

### *Public and Media Relations Materials*

- highlights sheets,
- backgrounders,
- Minister's press conference remarks,
- media information kits,
- press releases,
- any other necessary communications material.





## In the House of Commons

### *Notice, Introduction, and First Reading*

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Notice of introduction	Discuss with Legislation and House Planning/Counsel Secretariat (L&HP/C) of the Privy Council Office the timing of the notice for introduction. L&HP/C makes arrangements for the notice to be given. Not needed for bills requiring a ways and means motion.
Ways and means motion	<p>Needed for bills that impose or increase taxes. L&amp;HP/C and the Department of Finance make arrangements for the motion. If a bill requires a ways and means motion, it cannot be introduced until the motion is adopted.</p> <p>A bill requiring a ways and means motion must originate in the House of Commons. It cannot originate in the Senate.</p>
Royal Recommendation	<p>A royal recommendation is required if the bill contains any provisions requiring the expenditure of public money. L&amp;HP/C makes arrangements for the Governor General to give any required recommendation.</p> <p>A bill that requires a royal recommendation must originate in the House of Commons; it cannot originate in the Senate.</p>
Pre-introduction briefings	Pre-introduction briefings may be given in exceptional cases. If a media briefing occurs before the introduction of a bill, effective measures must be taken to ensure the protection of the information until the time of introduction. In addition, a similar advance briefing must be offered to parliamentarians. Any advance briefing of parliamentarians must be offered to Government and opposition members.
Introduction and First Reading	<p>There is no debate or vote at this point. The sponsoring Minister must be in the House of Commons at this time. If the sponsoring Minister is unable to be present, another Minister may introduce the bill on the Minister's behalf.</p> <p>If applicable, regional office and program officials keep client groups advised of all activities and progress.</p>
Bill summary for lobby	A one- or two-page summary is made available in both official languages for use by those wishing to join the debate. Copies of the bill should also be provided by the Minister's office to the Government and opposition lobbies at the time of introduction.
Information packages and briefings for opposition critics and other parliamentarians	<p>Immediately after introduction and first reading, the Minister's office sends the information packages to the opposition critics and any other Members of Parliament identified by the Minister's office.</p> <p>The Minister or his/her Legislative Assistant offers briefings to the Opposition critics. Briefings are conducted by members of the legislative project team.</p> <p>All material for distribution must be in both official languages.</p>
Referral to committee	A government bill may be referred to a committee before second reading. A decision to do this will have been discussed by the sponsoring Minister and the Leader of the Government in the House of Commons earlier in the process when the strategy for the bill is being established.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Certification of bill	Department of Justice examines the bill to determine whether it is inconsistent with the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> or the <i>Canadian Bill of Rights</i> . A certificate stating that the bill has been examined is then sent to the Clerk of the House of Commons and the Clerk of the Privy Council Office (See “Certification of Government Bills” in this chapter). The Minister of Justice is required to report any inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity.

### *Second Reading (House of Commons)*

This stage involves debate on the principle of the bill. No amendments to the bill are allowed. This stage concludes with a vote.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Support for the Minister	The Minister may request departmental officials (including members of the legislative project team) to be available in the government lobby. The program ADM decides which officials will attend. The departmental legal adviser is usually asked to attend.
Speeches	Minister's legislative assistant usually determines the number of speeches required. In addition to the Minister's speech, two to four speeches of about 10 minutes are usually required at this stage. The speeches are usually discussed at a speech meeting involving the communications branch, the legislative project team and the Minister's legislative assistant.
Debate	Legislative project team members prepare and send an analysis and highlights of the debate to senior management, program officials, parliamentary relations officials, the departmental legal adviser and the Minister's legislative assistant. This involves <ul style="list-style-type: none"> <li>describing the issues raised and including relevant segments of the debate;</li> <li>preparing a list of questions that flow from these issues;</li> <li>reviewing the questions in the context of existing Qs and As.</li> </ul>

### *Committee Stage (House of Commons)*

A committee of the House studies the bill at this stage. It hears witnesses and then reviews the bill clause by clause. The committee may adopt amendments during its clause-by-clause review. When the review is complete, the committee prepares a report to the House, including any amendments it has adopted. The committee chair tables the report in the House.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Preparation	The Minister's briefing book should be reviewed and updated as required after second reading debate. The departmental communications branch prepares material for an opening statement by the Minister to the committee. The Minister may also request a briefing from the project team.
Contact committee clerk	Contact the committee clerk to find out when committee will review the bill and who will be appearing as witnesses. Notify the Minister's office, senior management, program officials, parliamentary relations officials and departmental legal adviser of the progress of the bill.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Information packages to committee clerk	The legislative project team provides an additional 30+ copies of the information packages to the committee clerk, either directly or via the Minister's office (as directed by the Minister's legislative assistant). All material must be provided in both official languages.
Regulation-making authority	If the bill contains regulation-making authority, the departmental officials should be prepared to answer questions about what regulations would be made.
Identifying and assisting departmental witnesses	<p>The Program ADM decides which program officials will appear as witnesses before Committee or accompany the Minister or Parliamentary Secretary.</p> <p>Legislative project team provides program officials appearing as witnesses with background material, analysis of debates and additional questions raised during the debates. Departmental officials are required to answer questions on technical or complex policy matters, but do not defend policy or engage in debate on it.</p>
Potential public witnesses	Legislative project team prepares a list of potential public witnesses and their positions on the bill.
Minister's appearance	The Minister or Parliamentary Secretary appears before the committee to deliver an opening statement and answer questions from committee members. All statements must be bilingual and written copies are given to the Clerk of the Committee and to the interpreters.
Other witnesses	Witnesses deliver short (five-minute) opening statements and answer questions from committee members. All statements must be bilingual and written copies are given to the Clerk of the Committee and to the interpreters.
Clause-by-clause review and amendments	<p>Amendments may not go beyond the principle of the bill as adopted at second reading. The scope for amendment is greater when a bill is referred to a committee before second reading.</p> <p>Government amendments are prepared, or at the very least reviewed, by the bill drafters and reviewed by jurilinguists and legislative revisors.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amendments that are merely technical may be agreed to by the sponsoring Minister with no need for Cabinet approval.</li> <li>• Amendments that have an impact on the policy approved by Cabinet or that raise policy considerations not previously considered by Cabinet are subject to the same procedure as the initial proposal, namely, the submission of a Memorandum to Cabinet for consideration by the original policy Committee of Cabinet and approval by the Cabinet.</li> <li>• In exceptional cases, urgent major amendments need not follow the full procedure referred to above, but may be approved by the Prime Minister and the Chair of the relevant policy committee of Cabinet together with other interested Ministers.</li> </ul> <p>In the case of amendments requiring policy approval, PCO must be contacted to make the necessary arrangements.</p> <p>The Parliamentary Secretary generally proposes Government amendments by filing them with the committee clerk before clause-by-clause review.</p> <p>Program officials should be prepared to comment on amendments proposed by the committee members. They should prepare a written (if time permits) critique of the proposed amendments, outlining their possible repercussions. They should also be</p>



STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
	prepared to explain why they should, or should not, be adopted.
Notification of outcome	Legislative project team notifies the Minister's office, Parliamentary Secretary, senior management, program officials, legal adviser and parliamentary relations officials of the outcome of the hearing, the clause-by-clause review of the bill and the tabling of the committee's report in the House.
Committee of the whole house	A committee of the whole is used for appropriation bills and, exceptionally, for other bills to expedite their passage. Proceedings take place on the floor of the House. Up to three officials are allowed on the Commons floor to assist the Minister on factual or technical questions at the Minister's request, but they cannot speak in the debate.

### *Report Stage (House of Commons)*

This stage involves the debate of the bill as amended by Committee. Further amendments may be proposed.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Notice of amendments	Notice of amendments must be given in the House of Commons <i>Notice Paper</i> no later than 6:00 p.m. the night before report stage begins. Additional amendments cannot be proposed after report stage has begun.
Government amendments	Government amendments are drafted or, at the very least, reviewed by Department of Justice drafters. They may also require Cabinet approval (see above: "Committee Stage—Clause-by-clause review and amendments").
Notice of amendments	The legislative project team reviews the daily order paper for notice of any non-government amendments and, if there are any, the team notifies the sponsoring Minister's office, senior management, program officials, parliamentary relations officials and the departmental legal adviser.
Responses to amendments	If there are non-government amendments proposed, the program officials prepare briefing materials (recommended government position and speaking notes) on each amendment. Departmental recommendations are forwarded to the sponsoring Minister's office. If the Minister wishes to support the amendment, Cabinet approval may be required (see above: "Committee Stage—Clause-by-clause review and amendments").
Support for Minister	During report stage, the Minister's office will usually request the support of officials in the government lobby. The program ADM decides which program officials will attend. The legal adviser also attends. If there are no amendments proposed at this stage, the House proceeds immediately to third reading after the vote on concurrence in the committee report.
Debate and motion for concurrence	Amendments to the bill as reported are debated and voted on. Then there is a vote on the motion for concurrence in the bill as reported and amended.  If the bill is referred to committee before second reading, the debates at report stage and second reading are combined.
Interventions	While speeches as such are not usually required, short statements, quotes, etc., may be prepared for the Minister or other Government members wishing to intervene at this point.

*Third Reading (House of Commons)*

This stage involves a debate on the bill in its final form. No amendments to the bill are permitted.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Debate	Debate may begin no earlier than the next sitting day after the conclusion of report stage. However, if there are no report stage amendments, debate may begin immediately.
Speech	Although the Minister's speech is usually about 10 minutes, the actual length is determined by the Minister's legislative assistant, taking into account the complexities of the bill. It is discussed during a speech meeting organized by officials responsible for preparing the speech.
Briefing books	<p>The legislative project team incorporates into the briefing books any changes or new information added at second reading, during committee review or at report stage .</p> <p>During debate at third reading, the Minister's office may request the support of officials in the government lobby. The program ADM decides which program officials attend. The legal adviser also attends.</p>



In the Senate

Introduction and First Reading

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Sponsoring Senator	<p>The Leader of the Government in the Senate, in consultation with the Minister's office, identifies a sponsoring Senator to introduce the bill.</p> <p>Contact the office of the Leader of the Government in the Senate about briefings for the sponsoring Senator and the committee chair and about information sessions for opposition senators.</p>
Briefing books to Senate house leader and sponsoring senator	<p>Program officials prepare the briefing books and forward them to the Minister's office with a covering letter for the Minister's signature. This material is provided well before the First Reading in the Senate to the Leader of the Government in the Senate and to the Senator who sponsors the bill.</p> <p>They also prepare a summary of all major arguments raised during the House of Commons debate for the briefing books and prepare the speeches for use in the Senate.</p> <p>Ensure that copies of the bill kits (press release, copy of the bill, backgrounders) are provided to all senators.</p>
Brief sponsoring senator	<p>The Minister's legislative assistant arranges for program officials and the legal adviser to brief the sponsoring Senator.</p>
Introduction	<p>No notice of introduction is required. L&amp;HP/C makes the arrangements for introduction in consultation with the office of the Leader of the Government in the Senate and the sponsoring Minister and with the approval of the Leader of the Government in the House of Commons.</p>
First reading	<p>There is no debate and no vote at this point.</p>

Second Reading (Senate)

The debate at second reading focuses on the principle of the bill and is followed by a vote.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Speech for sponsoring senator	<p>Although usually a 10-minute speech, its actual length is determined by the Minister's legislative assistant, taking into account the complexities of the bill. It is discussed during a speech meeting organized by officials responsible for preparing the speech.</p>
Debate	<p>The sponsoring Senator may request that program officials be present in the Senate Gallery. The program ADM decides which program officials attend. The legal adviser also attends.</p> <p>The legislative project team monitors the debate and provides a summary of the opposition's main arguments to the Minister's office, the Parliamentary Secretary, senior management, program officials, the legal adviser and parliamentary relations officials. The program officials update the sponsoring Senator's briefing book.</p>

*Committee Stage (Senate)*

A committee of the Senate studies the bill at this stage. It hears witnesses and then reviews the bill clause by clause. The committee may adopt amendments during its clause-by-clause review. When the review is complete, the committee prepares a report to the Senate, including any amendments it has adopted. The committee chair tables the report in the Senate.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Preparation	The briefing books should be revised and updated as required. The Minister's opening statement is also revised as required. The Minister may also request a briefing from the project team.
Contact committee clerk	Contact the committee clerk to find out when committee will review the bill and who will be appearing as witnesses. Notify the Minister's office, senior management, program officials, parliamentary relations officials and the departmental legal adviser of the progress of the bill.
Information packages to committee clerk	Forward approximately 20 updated information packages to the committee clerk for distribution to members. All material must be provided to the committee clerk in both official languages.
Identifying and assisting departmental witnesses	The program ADM decides which program officials are to appear before committee as witnesses or accompany the Minister (if he or she attends). The project team develops an analysis of the debates and an overview of additional questions raised during the debates and provides them to the departmental witnesses.
Minister's appearance	The Minister appears before the committee to deliver an opening statement and answer questions from committee members. All statements must be bilingual and written copies are given to the committee clerk and to the interpreters.
Committee deliberations	The legislative project team monitors hearings, assists departmental witnesses and government senators during the committee deliberations and prepares summary notes to be distributed to the Minister's office, the sponsoring senator, senior management, program officials, parliamentary relations officials and the departmental legal adviser.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Clause-by-clause review and amendments	<p>Government amendments are prepared, or at the very least reviewed, by the Department of Justice drafters.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amendments that are merely technical may be agreed to by the sponsoring Minister with no need for Cabinet approval.</li> <li>• Except in urgent cases, amendments that have an impact on the policy approved by Cabinet or that raise policy considerations not previously considered by Cabinet are subject to the same procedure as the initial proposal, namely, the submission of a Memorandum to Cabinet for consideration by the original policy committee of Cabinet and approval by the Cabinet.</li> <li>• Urgent major amendments need not follow the full procedure referred to above, but may be approved by the Prime Minister and the chair of the relevant policy committee of Cabinet together with other interested Ministers.</li> </ul> <p>In the case of amendments requiring policy approval, PCO must be contacted to make the necessary arrangements.</p> <p>The sponsoring Senator generally proposes Government amendments by filing them with the committee clerk before clause-by-clause review.</p> <p>Program officials should be prepared to comment on amendments proposed by the committee members. They should prepare a written (if time permits) critique of the proposed amendments, outlining their possible repercussions and be prepared to explain why they should, or should not, be adopted.</p>
Committee of the whole house	<p>If the bill is referred to a committee of the whole rather than a standing Senate committee, the Minister will usually be invited to appear before the Senate committee of the whole in the Senate Chamber. Two officials will accompany the Minister into the Senate Chamber and the Minister will give the opening statement.</p>

### *Report Stage (Senate)*

This stage involves a debate of the bill as amended by committee. Further amendments may be proposed.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Report stage	<p>If there are no amendments, the report stands adopted. If there are amendments, there is a debate and a vote.</p>
Responses to amendments	<p>If there are non-government amendments proposed, the program officials prepare briefing materials (recommended government position and speaking notes) on each amendment. Departmental recommendations are forwarded to the sponsoring Minister's office. If the Minister wishes to support the amendment, Cabinet approval may be required (see above: "Committee Stage—Clause-by-clause review and amendments").</p>

*Third Reading (Senate)*

This stage involves a debate on the bill in its final form. Amendments to the bill are permitted.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Speeches	A third reading speech is prepared for the sponsoring Senator (usually 10 minutes).
Debate and vote	<p>The sponsoring Senator may request that program officials be in the Senate Gallery while he or she is speaking. The program ADM decides which program officials attend. The legal adviser also attends.</p> <p>If the bill receives third reading and has not been amended in the Senate, it is ready for Royal Assent.</p> <p>If there have been Senate amendments, the bill is returned to the House of Commons. The House of Commons can either concur in the amendments or reject them. If there is no agreement between the two Houses, representatives of the House of Commons and the Senate may meet to discuss how to resolve the matter.</p>

**Royal Assent**

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Timing	<p>The Leader of the Government in the House of Commons determines the timing of Royal Assent in consultation with the Leader of the Government in the Senate and L&amp;HP/C.</p> <p>Notify the Minister's office, senior management, program officials, the legal adviser and parliamentary relations officials of the timing.</p>
Press release	The communications branch prepares a press release announcing that the bill has received Royal Assent.





## Chapter 2.5

### Coming into Force

#### Overview

This section supplements section 6 of the “Cabinet Directive on Law-making.” It discusses how and when Acts come into force.

#### In this Chapter

- Coming into Force of Acts
- Activities and Products for Bringing an Act into Force

#### Audience

Officials responsible for the general administration of the Act or for preparing orders in council required to bring it into force or regulations necessary for its operation.

#### Key Messages

Bringing an Act into force is a critical step in its implementation and requires careful consideration and planning.

## Coming into Force of Acts

On Royal Assent, a statute has the force of law unless it provides otherwise. Quite frequently, a statute provides that it, or any of its provisions, comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council. This order is prepared by officials in the department that administers the Act and is submitted to the Special Committee of Council by the responsible Minister. If approved, the order is sent to the Governor General for signature and published in the *Canada Gazette*. A draft order should be submitted for approval well in advance of the day or days that it proposes for provisions to come into force.

## Activities and Products for Bringing an Act into Force

This table sets out what is involved in bringing an Act into force.

STEP	ACTIVITIES AND PRODUCTS
Determine when the Act comes into force	An Act comes into force on Royal Assent, unless it says otherwise. If the Act says that it comes into force on a date to be fixed by the Governor in Council, determine what that date should be. This involves assessing whether any regulations or administrative arrangements are needed for the Act to operate. Coming into force dates cannot be established until these matters are settled.
Prepare draft order in council to bring Act into force	If the Act comes into force on a date fixed by the Governor in Council, prepare a draft of the necessary order in council with the assistance of the departmental legal adviser.
Send draft order in council to Minister for recommendation	Orders in council must be recommended by a Minister before they can be considered by the Cabinet.
Send the draft order in council to PCO	Send the draft order in council with the Minister's recommendation to the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council)
Statutory requirement for tabling	Notify parliamentary relations officials of any statutory requirements for tabling reports or other material in Parliament once a bill comes into force. Ensure that they follow up on these requirements.
Regulations and other delegated legislation or directives	Essential elements of a legislative scheme are sometimes provided by regulations or other delegated legislation or directives. Without them, the scheme cannot operate.
Implementation	These activities are specific to each department and each legislative initiative.



## **Chapter 2.6**

### **Post-enactment Review**

#### **Overview**

This chapter encourages officials to conduct a review of each legislative project once the bill has been enacted by Parliament.

#### **Audience**

Legislative project managers and other officials who were involved in policy development and in the preparation and enactment of a bill.

#### **Key Messages**

A review of the legislative project is indispensable for improving the management and execution of future projects.



## Post-enactment Review: Issues to be considered

Evaluating the performance of the legislative project team against its legislative plan is an essential part of all project planning. Once a bill has been passed, the team should spend some time looking at what happened and why. You may have to do this at several stages, calling together the team members at various levels.

Suggested issues to cover during a post-enactment review are:

- *Resources*: Were they sufficient?
- *Infrastructure*: Was it adequate?
- *Support*: Did the team successfully mobilize all areas of the department needed to support the project (for example, officials responsible for communications, consultation and parliamentary relations)?
- *Cooperation*: Did the team work successfully with the Minister's office and with parliamentary personnel?
- *Planning*: Was it accurate?
- *Project control and management*: Was the project well managed?

# Part 3

## Making Regulations



## Overview

This part provides an overview of the regulatory process and is intended to situate the process of making regulations within the broader context of making laws. Persons directly involved in the development and the processing of regulations should refer to the *Regulatory Policy* and the Process Guides at <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>.

## In this part

- What are regulations?
- What is the legal framework for regulations?
- What is the policy framework for regulations?
- Summary of the regulatory process

## Audience

All Government officials involved in the law-making process and other interested persons.

## Key Messages

- The *Statutory Instruments Act* and the *Regulatory Policy* govern the making of regulations.
- The *Statutory Instruments Act* establishes a process designed to ensure that regulations are made on a legally secure foundation and are accessible through the *Canada Gazette*.
- The *Regulatory Policy* establishes requirements for a Regulatory Impact Analysis as a means of ensuring that the Government's regulatory activity serves the public interest, particularly in the areas of health, safety, the quality of the environment and economic and social well-being.
- Ensuring that the public's money is spent wisely is also in the public interest. The Regulatory Impact Analysis also involves weighing the benefits of alternatives to regulation, and of alternative regulations, against their cost, and focusing resources where they can do the most good.
- To these ends, the federal government is committed to working in partnership with industry, labour, interest groups, professional organizations, other governments and interested individuals.

## What are regulations?

Regulations are a form of law, often referred to as delegated or subordinate legislation. Like Acts, they have binding legal effect and usually state rules that apply generally, rather than to specific persons or situations. However, regulations are not made by Parliament. Rather, they are made by persons or bodies to whom Parliament has delegated the authority to make them, such as the Governor in Council, a Minister or an administrative agency. Authority to make regulations must be expressly delegated by an Act. Acts that authorize the making of regulations are called enabling Acts.

An Act generally sets out the framework of a regulatory scheme and delegates the authority to develop the details and express them in regulations.

Most regulations are designated as such in the Act that authorize them to be made. However, Acts sometimes authorize the making of documents that have the same legislative effect, but which are called by another name, for example, “by-laws,” “rules,” “tariffs,” “ordinances” or “orders.” Usually, these documents are made in the same way as regulations and are subject to the same policy and legal constraints.



## What is the legal framework for regulations?

A regulation-making authority does not have a free hand in making regulations. There are a number of legal constraints, including the Constitution and other generally applicable laws discussed in Chapter 1.2 “Legal Considerations”. One of the most important of these for regulations is the *Statutory Instruments Act* (SI Act) and the *Statutory Instruments Regulations* (SI Regulations), which are made under it. They set out three basic legal requirements for making regulations:

- legal examination,
- registration,
- publication in the *Canada Gazette*.

Enabling Acts provide an additional source of legal constraints. Regulations must stay within the scope of the authority that the enabling Act grants and must not conflict with it or restrict or extend the scope of its application.

## What is the policy framework for regulations?

The *Regulatory Policy* of the Government of Canada provides the primary policy framework for making regulations. Its objective is to ensure that use of the government's regulatory powers results in the greatest net benefit to Canadian society. It states that regulatory authorities must ensure that:

1. Canadians are consulted, and that they have an opportunity to participate in developing or modifying regulations and regulatory programs.
2. They can demonstrate that a problem or risk exists, federal government intervention is justified and regulation is the best alternative.
3. The benefits outweigh the costs to Canadians, their governments and businesses. In particular, when managing risks on behalf of Canadians, regulatory authorities must ensure that the limited resources available to government are used where they do the most good.
4. Adverse impacts on the capacity of the economy to generate wealth and employment are minimized and no unnecessary regulatory burden is imposed. In particular, regulatory authorities must ensure that:
  - information and administrative requirements are limited to what is absolutely necessary and that they impose the least possible cost;
  - the special circumstances of small businesses are addressed; and
  - parties proposing equivalent means to conform with regulatory requirements are given positive consideration.
5. International and intergovernmental agreements are respected and full advantage is taken of opportunities for coordination with other governments and agencies.
6. Systems are in place to manage regulatory resources effectively. In particular, regulatory authorities must ensure that:
  - the Regulatory Process Management Standards are followed;
  - compliance and enforcement policies are articulated, as appropriate; and
  - resources have been approved and are adequate to discharge enforcement responsibilities effectively and to ensure compliance where the regulation binds the government.
7. Other directives from Cabinet concerning policy and law making are followed such as:
  - *Cabinet Directive on Law-making*,
  - *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* [http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea\\_e.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0006/sea_e.htm),
  - *Cost Recovery and Charging Policy* [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_H/CRP\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_e.html).

The Special Committee of Council (a committee of the Cabinet) is responsible for the *Regulatory Policy*. The Regulatory Affairs Division of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office supports the Special Committee in this responsibility by providing advice, developing guides, supporting capacity-building to help regulatory authorities comply with the policy, and monitoring the effectiveness of this policy.

## Summary of the Regulatory Process

Most regulations and some other documents have to meet the requirements of a series of steps known as the regulatory process. This process is a combination of requirements that flow from the legal and policy frameworks. It includes the following steps:

- development of a regulatory proposal by a department responsible for an enabling Act or an administrative agency or other body that has regulation-making authority (sponsoring department or agency),
- central agency review (by Privy Council Office, Treasury Board Secretariat, Department of Justice);
- pre-publication;
- making or approval;
- registration;
- coming into force;
- publication;
- distribution;
- parliamentary scrutiny.

### *Who is involved in the process?*

The following are the main participants in the regulatory process:

- the authority that “makes” or “approves” the regulation
  - usually the “Governor in Council,” which is the Governor General acting on the advice of the Privy Council (this advisory role is usually exercised by the Special Committee of Council)
  - sometimes another Cabinet committee (such as the Treasury Board) or a particular Cabinet minister,
  - sometimes an administrative agency, such as the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, or other body;
- the Minister and the officials in the sponsoring department (in the case of Governor in Council or ministerial regulations) or the officials in the sponsoring agency (in the case of regulations made by an agency);
- the Clerk of the Privy Council;
- the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office;
- the Deputy Minister of Justice;
- the Regulations Section of the Department of Justice;

- the Treasury Board Secretariat;
- the Canada Gazette Directorate of the Department of Public Works and Government Services;
- the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

### *What documents are subject to the regulatory process?*

The regulatory process applies to most regulations, as defined in the *Statutory Instruments Act* (SI Act). Four types of documents are regulations:

- documents described as “regulations” in an Act;
- rules, orders and regulations governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act;
- statutory instruments (as defined in the SI Act) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act; and
- statutory instruments (as defined in the SI Act) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act.

Some regulations are not subject to the regulatory process. They are wholly or partially exempted by their enabling Act or by the *Statutory Instruments Regulations*.

The Regulations Section of the Department of Justice provides advice on whether documents are regulations. Information on this question is also found in Part 2, section 2 of the *Federal Regulations Manual* (which is published by the Regulations Section).

The legal requirements of registration and publication (but not the policy requirements) also apply to a second group of documents. These include statutory instruments that fall outside the definition of “regulation” (for example, an order fixing the day on which an Act comes into force). Although there is no legal requirement for the examination of these documents, in practice the Regulations Section examines them as well.

### *Conception and development of regulations*

Having the authority to make a regulation does not justify making it. The requirements of the *Regulatory Policy* must also be met. This includes demonstrating that a problem or risk exists, that the Government should intervene and that regulation is the best option. A regulation may not be the best tool or the only one to be used to achieve a policy objective.

Before deciding whether to regulate a particular field of activity, the sponsoring department or agency must assess all the possible solutions for achieving its objectives. If it concludes that a regulation should be pursued, it must initiate a



process of planning, analysis and public consultation in accordance with the *Regulatory Policy*.

Early notice of proposed major regulations is given in departmental and agency annual *Reports on Plans and Priorities* submitted to Parliament. The extent to which a regulation has achieved its stated objective is subsequently reported to Parliament in the annual departmental *Performance Reports*.

The department or agency then drafts its regulatory proposal with the assistance of its legal advisers and, in some cases, the Regulations Section of the Department of Justice.

### *Regulatory Impact Analysis*

An analysis of the expected impact of each regulatory initiative must be done. The results of this analysis are summarized in a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS). Each section of the RIAS implements one or more elements of the *Regulatory Policy*. The RIAS is, in effect, a public accounting of the need for each regulation in terms of this policy.

The RIAS explains:

- the elements of the regulatory proposal, including what problems or situations it addresses and what it is meant to achieve;
- what alternatives to regulation have been considered;
- what are the anticipated costs and benefits of the regulations;
- what consultations have been carried out and what opportunities Canadians have had to be heard;
- what is the response of the department or agency to the concerns voiced or suggestions made;
- what mechanisms are built in to ensure compliance with the regulations once they are in force;
- how the effectiveness of the regulations will be measured.

The RIAS serves the same purpose as a Memorandum to Cabinet, used by ministers to make informed decisions on the making of laws. The RIAS also becomes a public document that helps the Government to be accountable to Canadians and parliamentarians in the exercise of delegated authority for the making of laws. Each of these audiences demands that the RIAS be prepared with close attention, ensuring that material submitted for consideration:

- is written in simple, clear, complete and concise language that the general public can easily understand;
- describes the problem or situation that it is intended to address; and
- describes the potential impact of the proposal and the measures to be taken to minimize any adverse effects.

Detailed guidance to the preparation of a RIAS may be found in the *RIAS Writers' Guide* ([http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm)). This guide explains the objectives of the RIAS and some approaches that will result in an excellent finished product.

For regulations that have to be made or approved by the Governor in Council, a communications plan is required and, if needed, a supplementary note. The communications plan covers, among other things, the strategy to be used by the department or agency to bring the regulatory measures to the attention of the groups affected once they are made. As well, confidential information to support decision making should be placed in a supplementary note and be separate from the RIAS.

### *Central Agency Review*

#### Clerk of the Privy Council and Deputy Minister of Justice

The roles of the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice are set out in the SI Act. They are supported in these roles by the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office and by the Regulations Section of the Department of Justice.

#### Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat

The Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat (RAOIC) is responsible for monitoring, coordinating and advising on regulatory and Orders in Council issues and policies, and their consistency with economic, social and federal-provincial policies. The RAOIC secretariat is divided into the Regulatory Affairs Division and the Orders in Council Division. The secretariat provides support to the Special Committee of Council (SCC) with respect to regulatory and Orders in Council matters.

The prime responsibilities of the Regulatory Affairs Division include:

- the monitoring of regulatory proposals;
- the provision of substantive support to SCC through analysis, briefing, and advice with respect to regulatory proposals; and
- support for the implementation and development of the *Regulatory Policy*.

In more specific terms, it reviews each regulatory proposal from an overall policy perspective and may request additional information or analyses from the sponsoring department prior to the proposal being submitted to the SCC for consideration.

The Orders in Council Division's main responsibilities include:

- the management of the approval process for all Orders in Council, regulations, and other statutory instruments;
- the provision of secretariat services to the SCC;

- the provision of advice on the use of Orders in Council and/or Instruments of Advice;
- the production and distribution of Orders in Council;
- the registration and publication of regulations in Part II of the *Canada Gazette* (see [http://canada.gc.ca/gazette/gazette\\_e.html](http://canada.gc.ca/gazette/gazette_e.html)); and
- the maintenance of records of approved Orders in Council, the Consolidated Index of Statutory Instruments, and a number of Oath Books (see [http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic\\_e.html](http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic_e.html)).

### Regulations Section

The tasks of the Deputy Minister under the SI Act are carried out by the Regulations Section, which examines all proposed regulations submitted by departments and agencies (except those exempted from examination), to ensure that:

- they are authorized by the enabling statute;
- they do not constitute an unusual or unexpected use of the authority under which they are to be made;
- they do not trespass unduly on existing rights and freedoms and are not, in any case, inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and
- their form and drafting are in accordance with established standards.

When it has finished its examination, the Regulations Section stamps the draft regulations. If the solution found for any legal problems in the file involves some legal risk, the Regulations Section writes to the department or agency explaining what the risk is. If serious legal issues remain unsettled, the Regulations Section reports its concerns to the Clerk of the Privy Council.

Regulations are not invalid just because they have been made without being examined by the Regulations Section. However, the Clerk can refuse to register them and the Governor in Council can, on the recommendation of the Minister of Justice, repeal all or part of any regulation that was made without having been examined.

### Treasury Board Secretariat

The Treasury Board Secretariat examines draft regulations that, under their enabling statutes, require Treasury Board approval or recommendation. It also examines regulations that are liable to have significant financial implications, including those related to cost recovery programs.

### *Pre-publication*

The purpose of pre-publication is to give those who are interested in a regulatory proposal an opportunity to determine the extent to which the proposal is in keeping with previous consultations.

A Cabinet Directive of 1986 requires draft regulations to be pre-published in Part I of the *Canada Gazette*, before they can be made. In some cases this requirement is imposed by the enabling Act. Part I of the *Canada Gazette* can be accessed at [http://canada.gc.ca/gazette/hompar1\\_e.html](http://canada.gc.ca/gazette/hompar1_e.html).

An exemption from pre-publication may be granted unless pre-publication is required by the enabling Act. For regulations made or approved by the Governor in Council, exemptions may be granted by the Special Committee of Council and are considered on a case by case basis. For more information on exemptions, see the *Federal Regulatory Process*. For regulations made by a Minister or agency, exemptions may be granted by the Minister or agency.

The pre-publication requirement does not apply to documents that are not regulations, unless the enabling Act says so.

Draft regulations must be approved before they are pre-published. If the regulations are made or approved by the Governor in Council, the approval is given by the Special Committee of Council. If they are made by a minister or agency, the approval is given by the minister or agency. The RIAS is published along with the draft regulations.

When draft regulations are pre-published, interested persons are allowed a period of time to express their views. The period is usually 30 days in the case of regulations pre-published under the Cabinet policy. In other cases, the length of pre-publication may be specified in the enabling Act. The pre-publication period may also be determined by international agreements, such as the World Trade Organization agreements and the North American Free Trade Agreement. In general, it is both prudent and a requirement of the *Regulatory Policy* that regulations covered under international trade agreements be pre-published for a minimum of 75 days.

### *Making or Approval of Regulations*

A regulation is “made” when it is officially established by the regulation-making authority. This is usually done through a separate document called an executive order. The regulation is attached to the order as an annex.

If the authority is the Governor in Council, the executive order is an “order in council” and the regulation is made when the Governor General indicates that the order in council is made. If the authority is a minister, the executive order is a “ministerial order” and the regulation is made when the minister signs the ministerial order. In the case of an agency or other body, the executive order is usually a resolution or other document, depending on its decision-making process.



In the case of regulations made by the Governor in Council, the sponsoring department must seek the approval of the responsible Cabinet committee, which is usually the Special Committee of Council. In preparing this submission, the department must augment its original RIAS documents with information relating to the comments received during the pre-publication period, any actions taken to address those comments and the rationale for the department's response.

Sometimes an enabling Act not only authorizes someone to “make” regulations, it also says that some other person or body must “approve” them. For example, the enabling provision may say “The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations ...” Approval is given through an executive order, such as an order in council or a ministerial order.

### *Registration*

The SI Act requires regulations to be transmitted to the Clerk of the Privy Council within seven days after they are made so that they can be registered, unless the SI Regulations exempt them from this requirement because they are too numerous.

For regulations, the Clerk records the title of the regulation, the name of the regulation-making authority, the source of the power to make the regulation, the date of making and the date of registration, and assigns it a number, preceded by the designation “SOR.” For other documents, the Clerk records much the same information and assigns each its own number, preceded by the designation “SI”. In practice, the Clerk's responsibilities are fulfilled by the Orders in Council Division of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat.

### *Coming into force*

Registration is a crucial step in the case of regulations because it determines when they take effect. Regulations that must be registered come into force on the day they are registered, unless the enabling statute or the regulations themselves specify another commencement date (see subsection 6(2) of the *Interpretation Act*). Other regulations and documents come into force on the day they are made, unless they specify another commencement date.

Commencement dates before the making of a regulation or other document can only be specified if there is authority to do so in the enabling Act. Such a commencement date makes a regulation or document retroactive and clear statutory authority is required for this.

### *Publication*

The SI Act and SI Regulations provide for the publication of regulations in Part II of the *Canada Gazette* within 23 days after their registration. Some regulations are exempt from publication. They are listed in section 15 of the *SI Regulations*.



The *Canada Gazette* is published by the Queen's Printer, whose responsibilities in this regard are carried out by the Canada Gazette Directorate of the Department of Public Works and Government Services.

What if a regulation is not published even though it is supposed to be? Failure to publish it does not make it invalid, but it prevents conviction for an offence of contravening the regulation. The reason is the constitutional principle of the rule of law: the terms of the law must be knowable, not secret. If a regulation is not published, people cannot be presumed to have had any way of finding out what their rights and responsibilities were under it.

There is one exception. Someone who has contravened an unpublished regulation can be convicted if the regulation is exempt from publication or if it expressly provides that it applies according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*. However, in such cases it must also be proved that reasonable steps had been taken to bring the gist of the regulation to the notice of those likely to be affected by it.

### *Distribution*

All Orders in Council, including regulations, are made available to the public three working days after they have been approved by the Governor General. A list of all approved orders is available at [http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic\\_e.html](http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic_e.html). In addition, electronic versions of regulations and other documents published in Part II of the *Canada Gazette* are available at [http://canada.gc.ca/gazette/hompar2\\_e.html](http://canada.gc.ca/gazette/hompar2_e.html).

### *Parliamentary Scrutiny*

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations monitors the exercise of regulatory power on behalf of Parliament. Its mandate, set out in section 19 of the SI Act, is to review regulations and other statutory instruments after they are made.

The Committee checks the instruments against the criteria that the Senate and the House of Commons have approved at the beginning of each session of Parliament. Some of these criteria are the same as those applied by the Regulations Section of the Department of Justice in its examination of proposed regulations.

When the Committee finds a problem with a statutory instrument, it tells the regulation-making authority and suggests solutions. If the Committee and the regulation-making authority are unable to agree on a solution, the Committee may make a report drawing the matter to the attention of both Houses of Parliament. If the instrument is made by the Governor in Council or a minister, the Committee is also authorized, under subsection 123(1) of the *Standing Orders of the House of Commons*, to make a report to the House of Commons proposing the disallowance of the instrument. A disallowance resolution, if not

rejected, becomes an Order of the House enjoining the Governor in Council or minister to revoke the statutory instrument.

### References

- *Regulatory Policy* and the Policy and Process Guides of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat of the Privy Council Office <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=E&Page=Publications>,
- *Federal Regulations Manual*, Regulations Section of the Department of Justice.

# Appendix

## Reference Material



## **Overview**

This appendix provides a comprehensive list of reference materials and other documents that may be useful to anyone participating in the law-making process.

## **In this Appendix**

Sources of additional reference material on:

- Parliamentary Democracy
- Preparing Legislation
- Parliamentary Process—General
- Parliamentary Process—House of Commons
- Parliamentary Process—Senate of Canada
- Regulatory Process

## **Audience**

Everyone

## **Key Messages**

There are many places to look for additional information.



## Parliamentary Democracy

TITLE	AUTHOR	REFERENCE AND LANGUAGE	ASSESSMENT
How Canadians Govern Themselves, 4 <sup>th</sup> ed. 1997	Eugene A. Forsey	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/library/forsey/how-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/library/forsey/how-e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Parliamentary Process – Canada's Parliament at Work	Parliament of Canada	<a href="http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_Process.asp?Language=E">http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_Process.asp?Language=E</a> Bilingual	Portal to a wide range of information about the parliamentary process
The Question of Confidence in Responsible Government, 1985	Eugene A. Forsey and G.C. Eglinton	Printed English	Technical
Parliament: Canada's Democracy and How it Works, 1995	Maureen McTeer	ISBN 0-394-22006-4 English	Easily understood
The Parliament of Canada, 1987	C.E.S. Franks	ISBN 0-802-05735-7 English	Good introduction
The Law-Making Process, 1991	Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate	Printed Bilingual	Easily understood

## Preparing Legislation

TITLE	AUTHOR	REFERENCE AND LANGUAGE	ASSESSMENT
The Role and Structure of the Privy Council Office, current	Privy Council Office	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=Role/role_e.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=Role/role_e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Memoranda to Cabinet: A Drafters' Guide	Privy Council Office	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&amp;Page=publications&amp;Sub=mc&amp;Doc=mc_e.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&amp;Page=publications&amp;Sub=mc&amp;Doc=mc_e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Responsibility in the Constitution, 1993	Privy Council Office	ISBN 0-662-58782-0 Bilingual	Easily understood
Designing Regulatory Laws that Work	Department of Justice (Constitutional and Administrative Law Section)	Printed Bilingual	Detailed and technical
Manual for Designing Administrative Tribunals, 1998	Department of Justice (Constitutional and Administrative Law Section)	Electronic version available on the Department of Justice Intranet Bilingual	Detailed and technical
Composition of Legislation, 2nd ed., 1976	E. A. Driedger	ISBN 0-660-00443-7 English	Detailed and technical
Legislation Deskbook	Department of Justice (Legislative Services Branch)	Electronic version available on the Department of Justice Intranet Bilingual	Detailed and technical
Legistics	Department of Justice (Legislative Services Branch)	Printed English	Detailed guidance on drafting in English

## Parliamentary Process—General

TITLE	AUTHOR	REFERENCE AND LANGUAGE	ASSESSMENT
Making Canada's Laws, 1997	Senate	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/senatetoday/making_laws-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/senatetoday/making_laws-e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22nd ed., 1997	Sir D. Limon, et al.	ISBN 0-406-89587-2 English	Technical
Bourinot's Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 4th ed., 1916	John Bourinot	ISBN 0-716-52021-4 English	Technical
Glossary of Parliamentary Procedure, 2 <sup>nd</sup> ed., 1997	House of Commons	ISBN 0-662-63075-0 <a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/glossary/gloss-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/glossary/gloss-e.htm</a> Bilingual	Explanation of terminology
The Legislative Process, 1992	House of Commons	ISBN 0-662-58828-2	Good introduction
Parliamentary Calendar, current	Library of Parliament	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/cal-pre-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/cal-pre-e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Canadian Parliamentary Handbook, 1998	John Bejermi	ISBN 0-714-8143 Bilingual	Technical
Canadian Parliamentary Guide, 1997	Parliament	ISBN 0-969-31580-5	Easily understood
Notes on the Responsibilities of Public Servants in relation to Parliamentary Committees, 1990	Privy Council Office	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=pco-notes/cover_e.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=pco-notes/cover_e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Guidelines for Preparing Government Responses to House of Commons Committee Reports	Privy Council Office	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=legislation/govresp_e.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&amp;Language=E&amp;doc=legislation/govresp_e.htm</a>	Easily understood

## Parliamentary Process—House of Commons

TITLE	AUTHOR	REFERENCE AND LANGUAGE	ASSESSMENT
Standing Orders of the House of Commons, current	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.html">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.html</a> Bilingual	Technical
Annotated Standing Orders of the House of Commons, 1989	House of Commons	ISBN 0-660-54620-5	Technical
Précis of Procedure, 5 <sup>th</sup> ed., 1997	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/titpg-e.htm</a> Bilingual	Easily understood
House of Commons Procedure and Practice, 2000	R. Marleau, C. Montpetit	ISBN 2-89461-378-4 Bilingual	Technical
Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada, 6th ed., 1989	A. Fraser, et al.	ISBN 0-459-32481-0 Bilingual	Technical
The House of Commons at Work, 1993	John Fraser	ISBN 2-893-10164-X English	Easily understood
Committee Business, current	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=E&amp;Parl=37&amp;Ses=1">http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=E&amp;Parl=37&amp;Ses=1</a>	Easily understood
Time limits on Speeches, Statements and Debates, 1994	House of Commons	Printed Journals Branch: Tel.(613) 996-1086 Bilingual	Easily understood
A User's Guide to House of Commons Publications, 1993	House of Commons	ISBN 0-662-60087-8 Bilingual	Easily understood
Order Paper, Journals, Hansard, Proceedings of Committees	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/english/ebooks.html">http://www.parl.gc.ca/english/ebooks.html</a> Bilingual	Easily understood, Some technical
House of Commons Calendar	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calendar-e.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calendar-e.htm</a> Bilingual	Easily understood

TITLE	AUTHOR	REFERENCE AND LANGUAGE	ASSESSMENT
List of Members of the House of Commons	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers_house.asp?Language=E&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=hoccur">http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers_house.asp?Language=E&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=hoccur</a> Bilingual	Easily understood
Privilege in the Modern Context, 1990	House of Commons	ISBN 0-662-57585-7 Bilingual	Easily understood
Privilege in the Historical Context, 1990	House of Commons	ISBN 0-662-57584-9 Bilingual	Easily understood
Committees of the House of Commons: A Practical Guide, 5th ed., 1997	House of Commons	ISBN 0-662-63076-9 Committees Branch: Tel. (613) 996-1190 Bilingual	Easily understood
A Guide for Witnesses Appearing Before Committees of the House of Commons	House of Commons	<a href="http://www.parl.gc.ca/infocom/documents/guide-witness-e.htm">http://www.parl.gc.ca/infocom/documents/guide-witness-e.htm</a> Bilingual	Easily understood
Parliamentary Privilege in Canada, 1997	J. Maingot	ISBN 0-773-51718-9 Bilingual	Technical







## Processus réglementaire

TITRE	AUTEUR	REFERENCE ET LANGUE	REMARQUES
Politique de réglementation du gouvernement du Canada	Secrétariat de la réglementation et du Conseil (Bureau des décrets du Conseil privé)	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/regpol_f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/regpol_f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Guides sur le processus réglementaire fédéral	Secrétariat de la réglementation et du Conseil (Bureau des décrets du Conseil privé)	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Manuel de la réglementation fédérale, 1998	Ministère de la Justice (Section de la réglementation)	Bilingue	Technique, mais de compréhension facile

Processus parlementaire : Sénat

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Le Sénat aujourd'hui	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/informaction/about/process/senate/senatoday/senate_today-f.htm">http://www.parl.gc.ca/informaction/about/process/senate/senatoday/senate_today-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
The Canadian Senate in Focus (1987-1993), 1993	Sénat	Imprimé Direction des comités : Tél : (613) 990-0088 Anglais	Bonne comparaison entre le Sénat et la Chambre des communes
Règlement du Sénat, 2000	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/informaction/about/process/senate/rules-f/senrules-f.htm">http://www.parl.gc.ca/informaction/about/process/senate/rules-f/senrules-f.htm</a> Bilingue	Technique
Comptes rendus des délibérations du Comité du Règlement et de la procédure, édition n°1 du Règlement, 1991	Sénat	Imprimé ISBN 1187-2489 Bilingue	Explication claire des nouvelles règles
Sénateurs (situation des partis, affiliation politique, province)	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/comm/SenatorsMembers_senat_e.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=sencur">http://www.parl.gc.ca/comm/SenatorsMembers_senat_e.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=sencur</a> Bilingue	Compréhension facile
Publications du Sénat : Feuilleté, procès-verbaux, audiences et comptes rendus des délibérations des comités	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/francais/bus.html">http://www.parl.gc.ca/francais/bus.html</a> Bilingue	Compréhension facile
Guide pour les témoins qui comparaissent devant les comités du Sénat	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/37/1/palbus/commbus/senate/co-m-f/pub-f/witness-f.htm">http://www.parl.gc.ca/37/1/palbus/commbus/senate/co-m-f/pub-f/witness-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Listes des comités permanents, mixtes et spéciaux	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/Comm/Committee_SenList.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1">http://www.parl.gc.ca/Comm/Committee_SenList.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1</a> Bilingue	Compréhension facile

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Le Privilège dans un contexte moderne, 1990	Chambre des communes	ISBN 0-662-57585-7 Direction des recherches pour le Bureau Tél. (613) 996-3611 Bilingue	Compréhension facile
Le privilège dans un contexte historique, 1990	Chambre des communes	ISBN 0-662-57584-9 Direction des recherches pour le Bureau Tél. (613) 996-3611 Bilingue	Compréhension facile
Comités : Guide pratique, 5 <sup>e</sup> éd., 1997	Chambre des communes	ISBN 0-662-63076-9 Direction des comités Tél. : (613) 996-1190	Compréhension facile
Guide pour la comparution des témoins devant un comité de la Chambre des communes	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/infocom/documents/guide-witness-f.htm">http://www.parl.gc.ca/infocom/documents/guide-witness-f.htm</a>	Compréhension facile
Le privilège parlementaire au Canada, 1997	J. Maingot	ISBN 0-773-51718-9 Bilingue	Technique



Processus parlementaire : Chambre des communes

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Règlement de la Chambre des communes (à jour)	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.html">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.html</a> Bilingue	Technique
Règlement annoté de la Chambre des communes, 1989	Chambre des communes	ISBN 0-660-54620-5	Technique
Précis de procédure, 5 <sup>e</sup> éd., 1997	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/toc-f.html">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/toc-f.html</a> Bilingue	Compréhension facile
La procédure et les usages de la Chambre des communes	Robert Marleau Camille Montpetit	ISBN 2-89461-377-6 Bilingue	Technique
Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada, 6 <sup>e</sup> éd, 1991	A. Fraser, et al.	ISBN 0-459-35511-2 Bilingue	Technique
The House of Commons at Work, 1993	John Fraser	ISBN: 2-893-10164-X Anglais	Compréhension facile
Travaux des comités, (à jour)	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1">http://www.parl.gc.ca/common/committee.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1</a> Bilingue	Compréhension facile
Durée des discours, des déclarations et des débats, 1994	Chambre des communes	Imprimé Direction des journaux Tél. : (613) 996-1086 Bilingue	Compréhension facile
Guide des publications de la Chambre des communes, 1993	Chambre des communes	ISBN 0-662-60087-8 Bilingue	Compréhension facile
Publications de la Chambre : Feuilleton, journaux, hansard, etc.	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/francais/fbus.html">http://www.parl.gc.ca/francais/fbus.html</a> Bilingue	Compréhension facile Technique en partie
Liste des députés	Chambre des communes	<a href="http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers/house.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=hoccur">http://www.parl.gc.ca/common/SenatorsMembers/house.asp?Language=F&amp;Parl=37&amp;Ses=1&amp;Sect=hoccur</a>	Compréhension facile

## Processus parlementaire : général

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
L'adoption des lois du Canada, 1997	Sénat	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/senate/oday/making_laws-f.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/senate/oday/making_laws-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22 <sup>e</sup> éd., 1997	Sir D. Limon, et al.	ISBN 0-406-89587-2 Anglais	Technique
Bourinot's Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 4 <sup>e</sup> éd., 1916	John Bourinot	ISBN 0-716-52021-4 Anglais	Technique
Vocabulaire de procédure parlementaire, 2 <sup>e</sup> éd., 1997	Chambre des communes	ISBN: 0-662-63075-0 <a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/glossary/gloss-f.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/glossary/gloss-f.htm</a> Bilingue	Explication de la terminologie
Le processus législatif, 1992	Chambre des communes	ISBN: 0-662-58828-2 introduction	Bonne
Calendrier parlementaire (à jour)	Bibliothèque du Parlement	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calenda/r/calpre-f.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calenda/r/calpre-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Répertoire parlementaire canadien, 1998	John Bejerimi	ISBN: 0-714-8143 Bilingue	Technique
Guide parlementaire canadien, 1997	Bibliothèque du Parlement	ISBN: 0-969-31580-5 Bilingue	Compréhension facile
Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires, 1990	Bureau du Conseil privé	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&amp;language=F&amp;doc=publications/cover-f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&amp;language=F&amp;doc=publications/cover-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile
Lignes directrices pour la préparation des réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires	Bureau du Conseil privé	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&amp;language=F&amp;doc=legislation/govresp-f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&amp;language=F&amp;doc=legislation/govresp-f.htm</a> Bilingue	Compréhension facile

## Elaboration d'une mesure législative

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé (à jour)	Bureau du Conseil privé	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;Page=Publications&amp;doc=role/role_f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;Page=Publications&amp;doc=role/role_f.htm</a>	Compréhension facile
Mémoire au Cabinet - Guide du rédacteur	Bureau du Conseil privé	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;page=publications&amp;ub=mc&amp;doc=mc_f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;page=publications&amp;ub=mc&amp;doc=mc_f.htm</a>	Compréhension facile
Responsabilité constitutionnelle, 1993	Bureau du Conseil privé	ISBN: 0-662-58782-0	Compréhension facile
Pour une réglementation préventive	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Imprimé Bilingue	Technique
Manuel d'organisation des tribunaux administratifs, 1998	Ministère de la Justice (Section du droit administratif et constitutionnel)	Version électronique disponible sur le site Intranet du ministère de la Justice Bilingue	Technique
Composition of Legislation, 2 <sup>e</sup> éd., 1976	E. A. Driedger	ISBN: 0-660-00443-7 Anglais	Technique
Manuel de légistique	Ministère de la Justice (Direction des services législatifs)	Version électronique disponible sur le site Intranet du ministère de la Justice Bilingue	Technique
Legistics	Ministère de la Justice (Direction des services législatifs)	Imprimé Anglais	Principes de rédaction législative anglaise

Démocratie parlementaire

TITRE	AUTEUR	RÉFÉRENCE ET LANGUE	REMARQUES
Les Canadiens et leur système de gouvernement, 4 <sup>e</sup> éd., 1997	Eugene A. Forsey	<a href="http://www.parl.gc.ca/information/about/process/library/forsey/how-f.htm">http://www.parl.gc.ca/information/about/process/library/forsey/how-f.htm</a>	Compréhension facile
Processus parlementaire – Le Parlement du Canada en action	Parlement du Canada	<a href="http://www.parl.gc.ca/commo/AboutParl_Process.asp?Language=F">http://www.parl.gc.ca/commo/AboutParl_Process.asp?Language=F</a>	Portail donnant accès à une mine d'informations au sujet du processus parlementaire
The Question of Confidence in Responsible Government, 1985	Eugene A. Forsey et G.C. Eglinton	Imprimé Anglais	Technique
Parliament: Canada's Democracy and How it Works, 1995	Maureen McTeer	ISBN: 0-394-22006-4 Anglais	Compréhension facile
The Parliament of Canada, 1987	C.E.S. Franks	ISBN: 0-802-05735-7 Anglais	Bonne introduction
Le processus d'élaboration des lois, 1991	Légitiste et conseiller parlementaire : Sénat	Imprimé Bilingue	Compréhension facile

## Aperçu

Cette annexe contient la liste des ouvrages de référence et autres documents qui peuvent être utiles à quiconque prend part à l'activité législative.

## Sommaire

Quelques références sur les sujets suivants :

- Démocratie parlementaire
- Elaboration d'une mesure législative
- Processus parlementaire : général
- Processus parlementaire : Chambre des communes
- Processus parlementaire : Sénat
- Processus réglementaire

## Destinataires

Tous auraient intérêt à consulter cette annexe.

## Messages clés

Les sources d'information supplémentaire sont nombreuses.





## Annexe

### Ouvrages de référence

ces critères correspondent à ceux qu'appliquent la Section de la réglementation du ministère de la Justice dans le cadre de l'examen des projets de règlement.

Lorsque le Comité est d'avis qu'un texte réglementaire pose des difficultés, il en fait part au titulaire du pouvoir réglementaire et lui recommande des solutions. Si le Comité et le titulaire ne parviennent pas à un accord, le Comité peut présenter un rapport qui porte la question à l'attention des deux chambres. S'il s'agit d'un texte réglementaire pris par le gouvernement en conseil ou un ministre, le Comité est aussi habilité, en vertu du paragraphe 123(1) du *Règlement de la Chambre des communes*, à présenter aux Communes un rapport proposant le désaveu du texte. La résolution de désaveu, si elle est adoptée, constitue un ordre de la Chambre enjoignant au gouvernement en conseil ou au ministre d'abroger le texte réglementaire en cause.

### Ouvrages de références

- La *Politique de réglementation* et les Guides sur la politique et le processus du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du conseil privé <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>;
- Le *Manuel de la réglementation fédérale*, publié par la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

On ne peut prévoir, dans un règlement ou tout autre texte, une date d'entrée en vigueur antérieure à la prise, à moins que ce pouvoir de donner un effet rétroactif au règlement ne soit conféré expressément par la loi habilitante.

### Publication

La Loi et le Règlement prévoient que les règlements fédéraux doivent être publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* dans les vingt-trois jours suivant leur enregistrement. Certains règlements sont exemptés de publication; ils sont prévus à l'article 15 du Règlement.

La *Gazette du Canada* est publiée par l'imprimeur de la Reine, dont les responsabilités à cet égard sont assumées par la Direction de la Gazette du Canada du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié. Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté du droit, nul ne peut être condamné pour avoir enfreint un règlement qui, au moment de l'infraction commise, n'était pas publié alors qu'il aurait dû l'être. Le droit doit en effet pouvoir être connu de chacun; il ne peut être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut présumer que les personnes visées par lui sont en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose. Il existe cependant une exception : il est possible de condamner une personne pour infraction à un règlement non publié si celui-ci est soustrait à la publication ou s'il comporte une disposition prévoyant l'antériorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la *Gazette du Canada*. Il faut alors prouver qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables avaient été prises pour que les intéressés soient informés de la teneur du règlement.

### Diffusion

Tous les décrets et règlements doivent être communiqués au public trois jours ouvrables après leur prise par le gouverneur général. La liste de tous les décrets est affichée sur Internet : <http://canada.gc.ca/howgoc/oi/oi.c.f.html>. De plus, la version électronique des règlements et autres textes publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* est disponible sur Internet : <http://canada.gc.ca/gazette/hompar2.f.html>.

### Contrôle de l'activité réglementaire par le Parlement

Le représentant de la fonction législative chargé de contrôler l'exercice du pouvoir réglementaire est le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Son rôle est prévu à l'article 19 de la Loi et consiste à étudier et à contrôler les textes réglementaires après leur prise.

Afin de s'acquitter de cette fonction, le Comité s'assure que les textes réglementaires répondent aux critères qui sont approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session parlementaire. Plusieurs de

Dans le cas du gouverneur en conseil, le règlement est pris lorsque le gouverneur général prend le décret. S'il s'agit d'un ministre, le règlement est pris lorsque le ministre signe l'arrêté. S'il s'agit d'un organisme, la prise se fait au moyen d'une résolution ou d'un autre texte, selon le processus décisionnel propre à l'organisme.

Si le règlement est pris par le gouverneur en conseil, le ministre parrain doit obtenir l'approbation du comité compétent du Cabinet, la plupart du temps le Comité spécial du Conseil. À cette fin, le ministre doit joindre au REIR original un compte rendu des observations reçues à la suite de la publication préalable et de toute mesure prise en réponse à ces observations ainsi que la justification des réponses du ministre.

Il arrive qu'un pouvoir habilitant autorise la « prise » d'un règlement, mais exige qu'il reçoive l'agrément d'une autorité autre que le titulaire du pouvoir réglementaire. Par exemple, la disposition habilitante peut prévoir que « La commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements... ». L'agrément est donné au moyen d'un décret ou d'un arrêté, selon l'autorité.

### Enregistrement

La Loi prévoit que les règlements doivent être transmis au greffier du Conseil privé dans les sept jours suivant leur prise. Saut dispense en raison de leur nombre, comme le prévoit le Règlement, le greffier procède alors à leur enregistrement.

Le greffier inscrit sur un registre le titre du règlement, le nom de l'autorité réglementaire, la disposition de la loi en vertu de laquelle il a été pris, la date de la prise et celle de l'enregistrement, et lui attribue la désignation « DORS », suivie d'un numéro distinctif. Pour les autres textes soumis au processus réglementaire, il consigne à peu de chose près les mêmes renseignements et attribue au texte la désignation « TR », suivie d'un numéro distinctif. En pratique, les responsabilités du greffier sont assumées par la Division des décrets du Conseil du Secrétaire de la réglementation et des décrets du Conseil.

### Entrée en vigueur

Dans le cas des règlements proprement dits, l'enregistrement revêt une importance capitale, car il détermine habituellement le moment de leur entrée en vigueur. Les règlements devant être enregistrés entrent en vigueur le jour de leur enregistrement, à moins que la loi habilitante ou le texte même du règlement n'indique une autre date d'entrée en vigueur (voir le paragraphe 6(2) de la *Loi d'interprétation*). Les autres textes et règlements entrent en vigueur le jour de leur prise, à moins qu'une autre date d'entrée en vigueur ne soit précisée.



*Publication préalable*

La publication préalable a pour but de permettre aux intéressés de juger dans quelle mesure les projets de règlement tiennent compte des observations formulées à l'occasion des consultations préalables.

Conformément à une directive du Cabinet de 1986, les projets de règlement doivent être préalablement publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* avant de pouvoir être pris. Dans certains cas, cette exigence est imposée par la loi habitante.

On peut consulter la Partie I de la *Gazette du Canada* sur Internet : <http://canada.gc.ca/gazette/hompar1.f.html>.

Une dispense de publication préalable peut être accordée sauf lorsque cette exigence découle de la loi habitante. Pour les règlements devant être pris ou approuvés par le gouvernement en conseil, on peut obtenir une dispense de publication préalable en s'adressant au Comité spécial du Conseil. Quant aux règlements devant être pris par un ministre ou un organisme, c'est le ministre ou l'organisme lui-même qui prend la décision de les exempter de la publication préalable.

Il est à noter que l'exigence de publication préalable ne s'applique pas aux textes qui ne sont pas des règlements, à moins d'indication contraire de la loi habitante.

Les projets de règlement doivent être approuvés avant de faire l'objet d'une publication préalable. Si le règlement est pris ou approuvé par le gouvernement en conseil, l'approbation est donnée par le Comité spécial du Conseil. S'il est pris par un ministre ou un organisme, c'est le ministre ou l'organisme lui-même qui donne l'approbation. Le REIR est publié en même temps que le projet de règlement.

Lorsqu'un projet de règlement fait l'objet d'une publication préalable, on accorde aux intéressés un certain laps de temps pour exprimer leurs points de vue. Il s'agit habituellement d'une période de trente jours dans le cas des règlements publiés en vertu de la politique du Cabinet. Dans les autres cas, la durée de cette période varie selon les exigences de la loi habitante. La période de publication préalable peut également être déterminée dans des accords internationaux tels que les accords de l'Organisation mondiale du commerce et l'*Accord de libre-échange nord-américain*. En général, la *Politique de réglementation* tout autant que la prudence exigent que les règlements qui tombent sous le coup d'accords sur le commerce international soient publiés au moins soixante-quinze jours à l'avance.

*Prise*

La prise est l'acte par lequel l'autorité réglementaire rend officiel l'établissement du règlement. Cette décision est habituellement communiquée par un document distinct appelé « décret », dans le cas du gouvernement en conseil, ou « arrêté », dans le cas d'un ministre. Le règlement est joint à ce document.

Les principales activités de la Division des décrets du Conseil (DDC) sont les suivantes :

- gérer le processus d'approbation des décrets, règlements et autres textes réglementaires;
- assurer des services de secrétariat au Comité spécial du Conseil (CSC);
- donner des conseils touchant l'utilisation de décrets ou d'instruments d'avis;
- produire et diffuser les décrets en Conseil;
- veiller à l'enregistrement et à la publication des règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (voir [http://canada.gc.ca/gazette/hompar2\\_f.html](http://canada.gc.ca/gazette/hompar2_f.html));
- tenir à jour les dossiers des décrets approuvés, l'index codifié des textes réglementaires et un certain nombre de registres de serment (voir [http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic\\_f.html](http://canada.gc.ca/howgoc/oic/oic_f.html)).

#### Section de la réglementation

Le rôle que doit jouer le sous-ministre de la Justice au titre de la Loi est, en pratique, exercé par la Section de la réglementation. Elle examine tous les projets de règlement soumis par les ministères et organismes (sauf ceux qui en sont exemptés) afin de s'assurer :

- qu'ils respectent le cadre juridique du pouvoir réglementaire;
- qu'ils ne constituent pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir réglementaire;
- qu'ils n'empêchent pas indûment sur les droits et libertés existants et ne sont pas incompatibles avec la *Déclaration canadienne des droits* ou la *Charte canadienne des droits et libertés*;

- que leur présentation et leur rédaction sont conformes aux normes établies.
- Une fois l'examen terminé, la Section de la réglementation estampille le projet de règlement. Si la solution apportée à certains problèmes juridiques comporte des risques, elle signale ceux-ci au ministère ou à l'organisme. Lorsque des problèmes juridiques sérieux persistent, elle en informe le greffier du Conseil privé.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été examiné par la Section de la réglementation. Le greffier peut toutefois refuser de l'enregistrer. Pour sa part, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de la Justice, abroger en tout ou en partie un règlement pris sans avoir été ainsi examiné.

#### Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Secrétaire du Conseil du Trésor examine les projets de règlement lorsque la loi habitante exige qu'ils soient approuvés ou recommandés par lui. Il examine aussi les projets de règlement susceptibles d'avoir d'importantes répercussions financières, notamment ceux ayant trait au recouvrement des coûts.

- décrit le problème ou la situation à régler;

- décrit les effets que pourra avoir la proposition, ainsi que les mesures à prendre pour éviter toute répercussion négative.

*Le Guide de rédaction du REIR* (<http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&Page=Publications>) contient des renseignements

détallés sur la préparation de ce document. On y explique les objectifs du REIR et certaines démarches qui donneront un excellent produit fini.

Pour les règlements devant être pris par le gouverneur en conseil ou recevoir son agrément, il est nécessaire de mettre au point un plan de communication et, au besoin, un avis supplémentaire. Le plan de communication expose notamment la stratégie qu'utilisera le ministère ou l'organisme pour communiquer aux groupes visés les mesures réglementaires dès leur prise. Pour sa part, l'avis supplémentaire s'impose lorsque des renseignements confidentiels doivent être communiqués pour la prise d'une décision. Cet avis doit être distinct du REIR.

### Contrôle par les organismes centraux

Le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice

Le rôle du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice est prévu dans la Loi. Ils sont appuyés respectivement par le Secréariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé et par la Section de la réglementation.

Secréariat de la réglementation et des décrets du Conseil

Le Secréariat de la réglementation et des décrets du Conseil (SRDC) du Bureau du Conseil privé est chargé de suivre les dossiers et de coordonner les politiques concernant la réglementation et les décrets et de donner des conseils à ce sujet; en outre, il assure la conformité de ces politiques avec les politiques économiques, sociales et fédérales-provinciales. Le Secréariat compte deux divisions : la Division des affaires réglementaires et la Division des décrets du Conseil. Le Secréariat a pour mission d'appuyer le Comité spécial du Conseil (CSC) en ce qui a trait aux affaires réglementaires et aux décrets. Les principales activités de la Division des affaires réglementaires (DAR) sont les suivantes :

- suivre les projets de réglementation;
- fournir un appui important au CSC au moyen d'analyses, de brefs et de conseils en ce qui concerne les projets de réglementation;
- appuyer la mise en œuvre et l'élaboration de la *Politique de réglementation*.

En termes plus précis, la DAR examine chaque proposition de règlement en fonction de l'ensemble des orientations et peut demander des renseignements ou des analyses supplémentaires au ministère responsable avant que la proposition soit soumise au Comité spécial du conseil.

Avant de décider de régler un secteur d'activité donné, le ministre ou l'organisme doit étudier les diverses solutions qui permettent d'atteindre les objectifs visés. S'il opte pour la réglementation, il doit s'engager dans un processus de planification, d'analyse et de consultation du public conformément à la *Politique de réglementation*.

Le ministre ou l'organisme annonce tout projet d'importance en matière réglementaire en publiant un préavis dans son *Rapport sur les plans et les priorités* déposé chaque année au Parlement. L'efficacité du règlement est ensuite rapportée dans les *Rapports sur le rendement*, publiés annuellement à l'égard de chaque ministère.

Il procède ensuite à la rédaction du projet de règlement, seul ou de concert avec le personnel de son service juridique et de la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

### *Étude d'impact de la réglementation*

Tout projet de règlement doit faire l'objet d'une étude quant à son impact prévisible. Le résultat de cette étude est résumé dans ce qu'on appelle le *Résumé d'étude d'impact de la réglementation* (REIR).

Chaque section du REIR met en oeuvre un ou deux éléments de la *Politique de réglementation*. Le REIR est donc en quelque sorte une façon de rendre compte publiquement de la nécessité de recourir à la mesure réglementaire proposée, compte tenu des impératifs de la politique; il fait état de ce qui suit :

- les principales composantes du projet de règlement, notamment les sujets traités et les objectifs poursuivis;
- les solutions de rechange étudiées;
- les coûts et les avantages prévus du règlement;
- les consultations effectuées et les occasions offertes aux Canadiens de se faire entendre;
- les réponses du ministre ou de l'organisme aux inquiétudes ou aux suggestions formulées;
- les mécanismes projetés pour assurer le respect du règlement une fois celui-ci en vigueur;
- les mécanismes projetés d'évaluation de l'efficacité du règlement.

Le REIR sert les mêmes fins que le mémoire au Cabinet : les ministres l'utilisent pour prendre des décisions éclairées sur les mesures législatives à adopter. C'est aussi un document public qui aide le gouvernement à rendre des comptes aux Canadiens et aux membres du Parlement au sujet de l'exercice des pouvoirs législatifs qui lui sont délégués. Chacun de ces différents lecteurs exige que le REIR soit préparé avec soin pour que la documentation soumise :

- soit rédigée dans une langue simple, claire et concise que le public peut comprendre facilement;



- la Section de la réglementation du ministère de la Justice;
- le Secréariat du Conseil du Trésor;
- la Direction de la Gazette du Canada, du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes.

### Quels textes sont assujettis à la filière réglementaire?

La plupart des règlements au sens de la Loi sont assujettis à la filière réglementaire. Selon la Loi, quatre types de documents sont considérés comme des règlements :

- les textes désignés comme tels par une loi fédérale;
- les règlements, décrets, ordonnances, arrêtés ou règles qui régissent la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires (au sens de la Loi) pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale;
- les textes réglementaires (au sens de la Loi) dont la violation est passible d'une pénalité, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement sous le régime d'une loi fédérale.

Certains règlements ne sont pas assujettis à la filière réglementaire. Ils en sont exemptés en tout ou en partie par leur loi habilitante ou par le Règlement. La Section de la réglementation du ministère de la Justice donne des avis juridiques sur la nature réglementaire des textes fédéraux. Pour obtenir plus d'informations sur l'assujettissement de tel ou tel texte à la filière réglementaire, on peut consulter la section 2 de la partie 2 du *Manuel de la réglementation fédérale* (publié par la Section de la réglementation).

Certains exigences légales – enregistrément et publication – de la filière réglementaire (et non de la *Politique de réglementation*) s'appliquent également à une deuxième catégorie de textes. Il s'agit de textes réglementaires qui ne sont pas des règlements au sens de la Loi (par ex., le décret fixant la date d'entrée en vigueur d'une loi). Bien que la Loi ne l'exige pas, la Section de la réglementation en fait quand même l'examen, comme s'il s'agissait de règlements.

### Conception et élaboration des règlements

Détenir le pouvoir de prendre un règlement n'est pas, en soi, une bonne raison pour l'exercer. Il faut satisfaire aux exigences de la *Politique de réglementation*. Cela suppose notamment que l'on puisse démontrer l'existence d'un problème ou d'un risque, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la voie réglementaire est la plus appropriée. Le règlement n'est ni le seul ni nécessairement le meilleur instrument pour atteindre un objectif public.



## Sommaire du processus réglementaire

La plupart des règlements, ainsi que certains autres textes, doivent satisfaire aux exigences d'un ensemble d'étapes constituant le processus réglementaire, qu'on appelle aussi « filière » réglementaire ». Ce processus est composé d'un ensemble de formalités découlant des cadres juridique et politique. Il comporte les étapes suivantes :

- développement d'une proposition d'ordre réglementaire par le ministère responsable de l'application d'une loi habilitante ou un organisme investi d'un pouvoir réglementaire (le ministère ou organisme parrain);
- examen par un organisme central (Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor, ministère de la Justice);
- publication préalable;
- prise;
- enregistrement;
- entrée en vigueur;
- publication;
- diffusion;
- examen parlementaire.

### *Quels sont les principaux intervenants?*

Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :

- l'autorité investie du pouvoir de « prendre » ou d'« agréer » le règlement :
  - il s'agira le plus souvent du gouverneur général agissant en conseil, c'est-à-dire sur l'avis du Conseil privé (dans les faits, ce rôle consultatif est habituellement délégué au Comité spécial du conseil),
  - ou encore d'un autre comité du Cabinet (tel que le Conseil du Trésor) ou d'un ministre,
  - ou parfois d'un organisme administratif tel que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC);
- le ministre et les fonctionnaires du ministère parrain (dans le cas des règlements du gouverneur en conseil ou du ministre), ou les fonctionnaires de l'organisme parrain (dans le cas des règlements pris par un organisme);
- le greffier du Conseil privé;
- le Secrétariat de la réglementation et des décrets du Bureau du Conseil privé;
- le sous-ministre de la Justice;

pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement;

7. que les autres directives du Cabinet concernant l'élaboration des politiques et des lois ont été observées, comme :

- la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* [http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index\\_f.htm](http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm),
- la *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_H/CRP\\_f.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.htm);

Le Comité spécial du Conseil (comité du Cabinet) est l'ultime responsable de la *Politique de réglementation*. La Division de la réglementation du Secrétaire de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du Conseil privé l'appuie dans ce rôle. Elle est effectivement chargée de fournir des conseils, d'élaborer des guides, d'appuyer le renforcement des capacités afin d'aider les autorités réglementaires à se conformer à la politique, et de contrôler l'efficacité de cette politique.

## Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?

La *Politique de réglementation* du gouvernement du Canada établit le cadre politique principal pour la prise des règlements. Son objectif est de faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure à la société canadienne les avantages nets les plus grands possibles. Elle exige que, au moment d'établir des règlements, les organismes de réglementation démontrent :

1. que les Canadiens ont été consultés et ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements;
2. qu'il existe un problème ou un risque réel, que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution;

3. que les avantages de la réglementation l'emportent sur son coût pour les Canadiens, leurs gouvernements et leurs entreprises. Plus particulièrement, en gérant les risques pour le compte des Canadiens, les organismes de réglementation doivent s'assurer que les ressources limitées dont le gouvernement dispose vont aux secteurs dans lesquels elles procureront les plus grands avantages;

4. que les répercussions négatives sur la capacité de l'économie de favoriser la richesse et la création d'emplois ont été réduites au minimum et qu'aucun fardeau inutile n'a été imposé par la réglementation. Plus précisément, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que :
  - les besoins en information et les exigences administratives se limitent à l'essentiel et entraînent les frais les moins élevés possibles,
  - la situation particulière des petites entreprises soit prise en compte,
  - les parties qui proposent des moyens équivalents de se conformer aux exigences en matière de réglementation reçoivent un appui;

5. que les accords internationaux et intergouvernementaux ont été respectés et qu'on a tiré pleinement avantage des possibilités de coordination avec d'autres ordres de gouvernement et organismes;
6. que des mécanismes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation; en particulier, les organismes de réglementation doivent s'assurer :

- que les normes de gestion du processus de réglementation sont respectées,
- que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant,
- que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour l'exercice efficace des responsabilités en matière d'application des règlements et

## Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?

Le pouvoir de prendre des règlements ne peut être exercé librement. Il existe des limites à l'exercice de ce pouvoir, notamment celles fixées par la Constitution et les lois supplétives dont nous traitons au chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*. L'une des plus importantes lois supplétives dans le domaine de la réglementation est la *Loi sur les textes réglementaires* (la Loi), complétée par le *Règlement sur les textes réglementaires* (le Règlement). Ensemble, ils prévoient trois conditions essentielles à la prise d'un règlement :

- l'examen du projet de règlement;
- son enregistrement;
- sa publication dans la *Gazette du Canada*.

L'exercice du pouvoir réglementaire est en outre assujéti à la loi habilitante, le règlement devant être pris dans le cadre du pouvoir conféré par celle-ci. Il ne peut la contredire, ni en restreindre ou étendre la portée.

## Qu'est-ce qu'un règlement?

Les règlements sont des textes législatifs qu'on désigne souvent par le terme « législation déléguée ». Ils ont le même effet juridique que les lois et ont normalement pour effet d'énoncer des règles d'application générale, plutôt que de viser des situations ou des personnes en particulier. Ils n'émanent pas du Parlement, mais bien de l'autorité – le plus souvent, le gouverneur en conseil, un ministre ou un organisme public – que celui-ci a habilitée à cette fin. Leur prise doit donc être expressément prévue par une loi dite habilitante.

En général, la loi habilitante fixe les grandes lignes du plan législatif et délègue à l'autorité réglementante la tâche d'en régler les détails.

La plupart des règlements sont désignés comme tels dans leur loi habilitante. Les lois prévoient cependant la prise d'autres textes d'application qui sont également de nature législative mais qui portent le nom d'arrêtés, de décrets, d'ordonnances, de règles, de tarifs et de règlements administratifs. Ils sont normalement assujettis aux mêmes contraintes que les règlements sur le plan juridique et sur celui des orientations.



- La Loi sur les textes réglementaires et la Politique de réglementation constituent le cadre de l'activité réglementaire.
- La Loi sur les textes réglementaires établit un processus qui vise à faire en sorte que les règlements aient des fondements légaux solides et que l'on puisse les consulter dans la *Gazette du Canada*.
- La *Politique de réglementation* exige que soit effectuée une étude d'impact de la réglementation afin de vérifier si les activités du gouvernement en matière de réglementation servent les intérêts du public, particulièrement dans les domaines de la santé, de la sécurité, de la qualité de l'environnement et du bien-être économique et social.
- L'utilisation des fonds publics est également du domaine public. Les études d'impact de la réglementation comprennent donc un examen des avantages des solutions de rechange à la réglementation et des autres formes de règlements par rapport à leurs coûts, ainsi que l'affectation des ressources là où elles seront les plus utiles.
- C'est pourquoi le gouvernement a la volonté de travailler en partenariat avec l'industrie, les syndicats, les groupes d'intérêt, les organisations professionnelles, les autres gouvernements et les particuliers intéressés.

Messages clés

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire et toutes autres personnes qui s'y intéressent.

Destinataires

- Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?
- Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?
- Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?
- Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?

Sommaire

La présente partie donne un aperçu du processus réglementaire. Elle a pour objectif de situer le processus réglementaire dans le contexte plus large du processus législatif. Les personnes qui prennent part à l'élaboration des règlements sont invitées à consulter la *Politique de réglementation* et les *Guides sur le processus* : <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>.

Aperçu



## Partie 3

Élaboration des règlements

**Examen rétrospectif : points à considérer**

L'appréciation du rendement de l'équipe au regard du plan législatif constitue un élément essentiel de la planification de tout projet. Une fois la loi adoptée, l'équipe doit prendre le temps de faire un retour sur les faits et leur explication. Il pourra être nécessaire d'effectuer cette rétrospective par étapes et à différents niveaux.

Voici quelques points sur lesquels il convient de s'interroger :

- *Ressources* : Etaient-elles suffisantes?
- *Infrastructure mise en place* : Etrait-elle appropriée à la tâche?
- *Soutien* : L'équipe a-t-elle réussi à mobiliser tous les services du ministère nécessaires à l'exécution du projet (services des communications avec le public, des consultations, des relations parlementaires, etc.)?
- *Collaboration* : L'équipe a-t-elle bien collaboré avec le cabinet du ministre et le personnel parlementaire?
- *Planification* : Etrait-elle juste?
- *Gestion du projet* : Le projet a-t-il été géré avec compétence?

## Chapitre 2.6 Examen rétrospectif

### Aperçu

Ce chapitre encourage les fonctionnaires à procéder, une fois la loi adoptée par le Parlement, à un examen rétrospectif du déroulement du projet.

### Destinataires

Les gestionnaires de projets législatifs et les fonctionnaires qui ont participé à l'élaboration des orientations et objectifs ou à la rédaction du projet de loi.

### Messages clés

Un examen rétrospectif du déroulement du projet législatif est indispensable à l'amélioration de la gestion et de l'exécution des projets à venir.





ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Déterminer quand la loi entre en vigueur	Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur dès qu'elle reçoit la sanction royale. Si elle déclare entrer en vigueur à une date à fixer par le gouvernement en conseil, il faut veiller à déterminer cette date. Celle-ci dépend souvent des règlements et des mesures administratives nécessaires à la mise en œuvre de la loi. La date d'entrée en vigueur ne peut être arrêtée tant que ces questions ne sont pas réglées.
Rédiger le projet de décret de mise en vigueur	Si la date d'entrée en vigueur est à fixer par décret du gouverneur en conseil, une ébauche du décret doit être rédigée avec l'aide des conseillers juridiques ministériels.
Soumettre le projet de décret à la recommandation du ministre	Le décret doit recevoir la recommandation du ministre avant de pouvoir être examiné par le Cabinet.
Envoyer le projet de décret au BCP	Envoyer le projet de décret, revêtu de la recommandation du ministre, au greffier adjoint du Conseil privé (décrets du Conseil).
Exigences légales concernant le dépôt	On doit aviser le service des relations parlementaires de toute exigence légale concernant le dépôt de rapports ou d'autres documents devant les chambres du Parlement une fois la loi en vigueur. Veiller à ce que le service des relations parlementaires assure le suivi à cet égard.
Règlements et autres textes législatifs subordonnés ou directives	Il arrive que certaines composantes essentielles de la loi se retrouvent dans ses règlements ou autres textes d'application. Il importe, dans ce cas, de veiller à ce que ces textes soient pris en temps opportun afin de ne pas faire échec à la mesure législative.
Mise en œuvre	Les activités de mise en œuvre sont propres à chaque ministère et à chaque mesure législative.

Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi

Ce tableau expose les formalités à remplir pour la mise à effet d'une loi.

## Comment les lois entrent en vigueur

Une loi entre en vigueur dès qu'elle reçoit la sanction royale, sauf disposition contraire. Très souvent, la loi prévoit qu'elle entre en vigueur, en tout ou en partie, à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. Ce décret est rédigé par les fonctionnaires du ministère chargé de l'application de la loi et soumis au Comité spécial du Conseil par le ministre responsable. En cas d'approbation, il est envoyé au gouverneur général pour signature et publié dans la *Gazette du Canada*. Le projet de décret doit être soumis pour approbation bien avant la ou les dates prévues pour l'entrée en vigueur.

## Chapitre 2.5 Entrée en vigueur

### Aperçu

Ce chapitre complète la section 6 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il décrit comment et quand une loi entre en vigueur.

### Sommaire

- Comment les lois entrent en vigueur
- Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi

### Destinataires

Les fonctionnaires chargés de l'application générale de la loi ou de la rédaction des décrets nécessaires à sa mise en vigueur ou de ses règlements d'application.

### Messages clés

L'entrée en vigueur d'une loi constitue une étape charnière de sa mise en œuvre et exige planification et minutie.

*Troisième lecture (Sénat)*

Le débat porte sur le projet de loi dans sa forme définitive. Il est possible d'y apporter d'autres amendements.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Discours	Un discours d'une durée d'environ dix minutes doit être préparé à l'intention du sénateur parrain.
Débat et vote	<p>Le sénateur parrain peut demander que des responsables du programme soient présents à la tribune du Sénat lorsqu'il y prend la parole. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Le conseiller juridique ministériel est également présent.</p> <p>Une fois la troisième lecture terminée, si le projet de loi n'a pas été amendé au Sénat, il peut recevoir la sanction royale. En cas d'amendement, il est renvoyé à la Chambre des communes, qui peut souscrire aux amendements ou les rejeter.</p> <p>En cas de désaccord, des représentants des deux chambres peuvent se rencontrer et tenter de trouver une solution au problème.</p>

**Sanction royale**

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Date	<p>C'est le leader du gouvernement à la Chambre des communes qui, de concert avec le leader du gouvernement au Sénat et le SL&amp;PP/C, fixe la date de la sanction royale.</p> <p>Le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme, le conseiller juridique et le service des relations parlementaires doivent en être avisés.</p>
Communiqué de presse	<p>Le service des communications rédige un communiqué annonçant que le projet de loi a reçu la sanction royale.</p>



ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Adoption du rapport	S'il n'y a pas d'amendement, le rapport est réputé adopté. S'il y a une proposition d'amendement, elle fait l'objet d'un débat et est mise aux voix.
Réactions aux amendements	Lorsque des amendements de source non gouvernementale sont proposés, les responsables du programme recommandé au gouvernement et des notes d'allocution relatives à chaque amendement. Les recommandations pertinentes sont transmises au cabinet du ministre. Si le ministre entend appuyer ces amendements, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation du Cabinet (voir <i>Étude en comité : Étude article par article et amendements</i> ).

À cette étape, le débat porte sur le projet de loi dans sa version modifiée par le comité. D'autres amendements peuvent être apportés.

Étape du rapport (Sénat)

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Comité plénier	<p>Le Cabinet n'ayant pas à être consulté.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet.</li><li>• Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés.</li></ul> <p>Dans les deux derniers cas, les ministères doivent prendre contact avec le BCP pour prendre les mesures nécessaires.</p> <p>Les amendements du gouvernement sont généralement déposés par le sénateur parrain qui les remet au greffier du comité avant l'examen article par article.</p> <p>Les responsables du programme doivent être prêts à réagir aux amendements proposés par les membres du comité. Ils devraient élaborer (par écrit si le temps le permet) une analyse critique de la proposition, exposant ses répercussions éventuelles ainsi que leur position par rapport à l'adoption de ces amendements.</p> <p>Lorsque le projet de loi est renvoyé au Comité plénier plutôt qu'à un comité permanent, le ministre est habituellement invité à comparaître dans la salle du Sénat. Le ministre prononce une courte déclaration préliminaire. Il peut être accompagné de deux fonctionnaires dans la salle du Sénat.</p>

ETAPE	ACTIVITES ET RESULTATS
	cabinet du ministre, du secrétaire parlementaire, de la haute direction, service des relations parlementaires, les principaux arguments formulés par l'opposition lors de la deuxième lecture. Les responsables du programme ajouteront les questions et réponses nécessaires pour mettre à jour le cahier d'information du sénateur parrain.

*Etude en comité (Sénat)*

À cette étape, le projet de loi est examiné, article par article, après audition des témoins, par un comité du Sénat. À l'issue de son étude, le comité dresse un rapport faisant état notamment des amendements qu'il a apportés au projet. Le rapport est déposé au Sénat par le président du comité.

ETAPE	ACTIVITES ET RESULTATS
-------	------------------------

Préparation	On doit, au besoin, réviser et mettre à jour le cahier d'information du ministre. La déclaration préliminaire du ministre au comité est également revue, au besoin. Le ministre peut aussi demander à l'équipe législative de lui exposer la situation.
Prendre contact avec le greffier du comité	L'équipe se met en rapport avec le greffier du comité pour obtenir des renseignements sur la date où le comité procédera à l'examen du projet de loi et l'identité des personnes qui comparaitront comme témoins. Elle informe le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme et le service des relations parlementaires de l'état d'avancement des travaux.
Trousses d'information	Au moins 20 troussees d'information à jour doivent être envoyées au greffier du comité pour distribution aux membres. Tous les documents doivent être bilingues et sont remis au greffier du comité et aux interprètes.
Designier et préparer les témoins ministériels	Le SMA responsable du programme désigne les fonctionnaires qui comparaitront devant le comité à titre de témoins ou qui accompagneront le ministre (si celui-ci assiste aux audiences). L'équipe prépare les témoins : elle procède à l'analyse des débats et fournit une vue d'ensemble des questions supplémentaires soulevées au cours de ceux-ci.
Comparution du ministre	Le ministre comparait devant le comité pour faire une déclaration préliminaire et répondre aux questions des membres. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Délibérations du comité	L'équipe suit les audiences, assiste les témoins du ministère et les sénateurs du parti au pouvoir pendant les délibérations du comité et en dresse un sommaire à distribuer au cabinet du ministre, au sénateur parrain, à la haute direction, aux responsables du programme, au service des relations parlementaires et au conseiller juridique ministériel.
Etude article par article et amendements	Les amendements proposés ou appuyés par le gouvernement sont rédigés ou, à tout le moins, passés en revue par les légistes qui ont rédigé le projet. • L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme,

Sénat

Dépôt et première lecture

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Sénateur parrain	Le leader du gouvernement au Sénat, après consultation du cabinet du ministre, désigne le sénateur qui parrainera le projet de loi. Communiquer avec le bureau du leader du gouvernement au Sénat pour le brefing du sénateur parrain et du président du comité, et pour l'organisation des séances d'information à l'intention des sénateurs de l'opposition.
Remise des cahiers d'information au leader du gouvernement au Sénat et au sénateur parrain	Les responsables du programme rédigent les cahiers d'information et les envoient au cabinet du ministre, avec une lettre d'accompagnement à signer par ce dernier. Ces documents doivent être fournis au leader du gouvernement au Sénat et au sénateur qui parraine le projet de loi bien avant la première lecture au Sénat. Ils dressent aussi un sommaire des questions d'importance soulevées au cours des débats à la Chambre des communes, afin de préparer les cahiers d'information et les discours qui seront utilisés au Sénat. Il importe de veiller à ce que chaque sénateur reçoive une troussée d'information (communiqués de presse, exemplaire du projet de loi, documents d'information, etc.).
Séance d'information du sénateur parrain	L'adjoint législatif du ministre prend les dispositions nécessaires pour que les responsables du programme et le conseiller juridique ministériel mettent le sénateur parrain au courant du dossier.
Dépôt	Aucun avis de dépôt n'est nécessaire. Le SL&PP/C se charge des formalités de dépôt en consultation avec les cabinets du leader du gouvernement au Sénat et du ministre parrain et avec l'approbation du leader du gouvernement à la Chambre des Communes.
Première lecture	Il n'y a ni débat ni mise aux voix à cette étape.

Deuxième lecture (Sénat)

Le débat porte essentiellement sur le principe du projet de loi, qui est mis aux voix.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Discours du sénateur parrain	Le discours du sénateur parrain dure normalement environ dix minutes, à moins que l'adjoint législatif du ministre n'estime que la complexité du projet de loi impose un plus long discours. Cette question fait l'objet d'une réunion organisée par le service des communications.
Débat	Le sénateur parrain peut exiger la présence de responsables du programme à la tribune du Sénat. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Le conseiller juridique ministériel est également présent. L'équipe législative suit la deuxième lecture et résume, à l'intention du

*Troisième lecture (Chambre des communes)*

Le débat est centré sur la version définitive du projet de loi qui est mise aux voix.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Débat	Si le projet a été amendé à l'étape du rapport, le débat de troisième lecture ne peut commencer que le jour de séance qui suit celui où a pris fin l'étape du rapport. Dans le cas contraire, le débat peut avoir lieu immédiatement.
Discours	Le discours du ministre dure normalement environ dix minutes, à moins que son adjoint législatif n'estime que la complexité du projet de loi impose un plus long discours. Cette question fait l'objet d'une réunion organisée par le service des communications.
Cahiers d'information	Il se peut qu'on doive réviser les cahiers d'information pour tenir compte de toute modification ou nouvelle information survenue lors de la deuxième lecture, de l'étude en comité ou de l'étape du rapport. Au cours du débat de troisième lecture, le cabinet du ministre peut exiger la présence de fonctionnaires dans l'antichambre du gouvernement. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Les conseillers juridiques sont également présents.



ÉTAPE		ACTIVITÉS ET RÉSULTATS	
Amendements du gouvernement		Les amendements du gouvernement sont rédigés ou, à tout le moins, passés en revue par les légistes du ministère de la Justice. Certains peuvent aussi exiger l'autorisation du Cabinet (voir <i>Étude en comité – Étude article par article et amendements</i> ).	
Autres amendements		Les membres de l'équipe doivent examiner tous les jours le Feuilleton. S'ils y trouvent un avis d'amendement de source non gouvernementale, ils en informent le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme, les conseillers juridiques ministériels et le service des relations parlementaires.	
Réactions aux amendements		Lorsque des amendements de source non gouvernementale sont proposés, les responsables du programme préparent des documents d'information exposant la position recommandée au gouvernement et des notes d'allocation relatives à chaque amendement. Les recommandations pertinentes sont transmises au cabinet du ministre. Si le ministre entend appuyer ces amendements, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation du Cabinet (voir <i>Étude en comité : Étude article par article et amendements</i> ).	
Appui au ministre		Au cours de l'étape du rapport, le cabinet du ministre requiert habituellement la présence de fonctionnaires dans l'antichambre du gouvernement. Il appartient au SMA responsable du programme de désigner ces fonctionnaires. Les conseillers juridiques sont également présents. Si aucun amendement n'est proposé à l'étape du rapport, la Chambre procède à la troisième lecture immédiatement après le vote sur la motion d'adoption du rapport du comité.	
Débat et motion d'adoption		Les amendements proposés font l'objet d'un débat et sont mis aux voix. Une motion portant adoption du projet de loi dans sa version présentée à l'étape du rapport puis modifiée est ensuite mise aux voix. Si le projet de loi a été renvoyé à un comité avant la deuxième lecture, le débat de l'étape du rapport se confond avec celui de la deuxième lecture.	
Interventions		Un discours formel n'est pas nécessaire, mais de brèves déclarations peuvent être préparées pour le ministre ou ses collègues.	



ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Avis d'amendement	Pour tout amendement, un avis doit être donné au <i>Feuillet</i> des avis de la Chambre des communes au plus tard à 18 h la veille du jour où doit avoir lieu l'étape du rapport. Aucun amendement n'est recevable lorsque

À cette étape, le débat porte sur le projet de loi dans sa version éventuellement modifiée par le Comité. D'autres amendements peuvent y être apportés.

Étape du rapport (Chambre des communes)

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Annonce des résultats	<p>L'équipe informe le cabinet du ministre, son secrétaire parlementaire, la haute direction, les responsables du programme, les conseillers juridiques ministériels et le service des relations parlementaires de l'issue des audiences du comité, de l'étude article par article et du dépôt du rapport du comité à la Chambre.</p> <p>On a recours au Comité plénier dans le cas de projets de loi fondés sur le budget des dépenses et, à l'occasion, pour faciliter l'adoption d'autres projets urgents. Le débat a lieu à la Chambre même. Le ministre peut être accompagné de trois fonctionnaires chargés de lui prêter assistance relativement aux questions d'ordre technique. Ils ne peuvent prendre part aux débats.</p>
Comité plénier	<p>Les amendements du programme doivent être prêts à réagir aux amendements proposés par les membres du comité. Ils devraient élaborer (par écrit si le temps le permet) une analyse critique de la proposition, exposant ses répercussions éventuelles ainsi que leur position par rapport à l'adoption de ces amendements.</p> <p>Les responsables du programme doivent être prêts à réagir aux amendements proposés par les membres du comité. Ils devraient élaborer (par écrit si le temps le permet) une analyse critique de la proposition, exposant ses répercussions éventuelles ainsi que leur position par rapport à l'adoption de ces amendements.</p> <p>On a recours au Comité plénier dans le cas de projets de loi fondés sur le budget des dépenses et, à l'occasion, pour faciliter l'adoption d'autres projets urgents. Le débat a lieu à la Chambre même. Le ministre peut être accompagné de trois fonctionnaires chargés de lui prêter assistance relativement aux questions d'ordre technique. Ils ne peuvent prendre part aux débats.</p>

*Etude en comité (Chambre des communes)*

À cette étape, le projet de loi est examiné, article par article, après audition des témoins, par un comité de la Chambre des communes. À l'issue de son étude, le comité dresse un rapport faisant état notamment des amendements qu'il a apportés au projet. Le rapport est déposé à la Chambre par le président du comité.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Préparation	On doit, au besoin, réviser et mettre à jour le cahier d'information du ministre après les débats en deuxième lecture. Le service des communications prépare le matériel nécessaire à une déclaration préliminaire du ministre au comité. Le ministre peut aussi demander aux membres de l'équipe législative de lui exposer la situation.
Prendre contact avec le greffier du comité	L'équipe se met en rapport avec le greffier du comité pour obtenir des renseignements sur la date où le comité procédera à l'examen du projet de loi et l'identité des personnes qui comparaitront comme témoins. Elle informe le cabinet du ministre, la haute direction, les responsables du programme et le service des relations parlementaires de l'état d'avancement des travaux.
Cahiers d'information pour le comité	Au moins 30 exemplaires supplémentaires du cahier d'information sont envoyés au greffier du comité directement ou par l'entremise du cabinet du ministre (conformément aux instructions de l'adjoint législatif du ministre). Toute la documentation doit être bilingue.
Règlements projetés	Lorsque le projet de loi comporte un pouvoir de réglementation, le ministre devrait être prêt à répondre à toute question portant sur le contenu éventuel des règlements projetés.
Designier et préparer les témoins ministériels	Il appartient au SMA responsable de désigner les personnes qui comparaitront devant le comité ou accompagneront le ministre ou son secrétaire parlementaire.
Designier et préparer les témoins ministériels	L'équipe fournit aux responsables de programmes les documents d'information nécessaires, une analyse des débats et la liste des questions complémentaires soulevées au cours de ceux-ci.
Designier et préparer les témoins ministériels	Les fonctionnaires sont tenus de répondre aux questions d'ordre technique ou d'orientation. Ils ne doivent cependant pas défendre les orientations retenues ni se lancer dans des débats.
Témoins éventuels provenant du public	L'équipe dresse une liste de témoins éventuels provenant du public et de leur position sur le projet de loi.
Comparution du ministre ou de son secrétaire parlementaire	Le ministre – ou son secrétaire parlementaire – comparait devant le comité pour faire une déclaration préliminaire et répondre aux questions des membres. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Autres témoins	Les autres témoins présentent une déclaration préliminaire d'une durée maximale de cinq minutes et répondent aux questions des membres du comité. Toute déclaration doit être bilingue; une transcription doit être remise au greffier du comité et aux interprètes.
Étude article par article et amendements	Les amendements doivent être conformes au principe du projet de loi adopté en deuxième lecture. Ils peuvent avoir une portée beaucoup plus

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
l'opposition et autres parlementaires	Le ministre ou son adjoint législatif offrent des séances d'information aux partis de l'opposition. Ces séances sont données par les membres de l'équipe responsable du projet. Toute la documentation à distribuer doit être rédigée dans les deux langues officielles.
Renvoi en comité	Un projet de loi du gouvernement peut être envoyé pour étude en comité parlementaire avant la deuxième lecture. La décision de procéder de cette façon est prise par le ministre parrain, de concert avec le leader du gouvernement à la Chambre des communes au moment où la stratégie pour le projet de loi est établie.
Attestation de conformité des projets de loi	Le ministère de la Justice examine le projet de loi à la lumière de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> et de la <i>Déclaration canadienne des droits</i> . Un certificat à cet effet est envoyé au greffier du Conseil privé et à celui de la Chambre des communes (voir <i>Attestation de conformité des projets de loi</i> au présent chapitre). Le ministre est tenu de rendre compte à la Chambre de toute incompatibilité avec ces textes dans les meilleurs délais.

Deuxième lecture (Chambre des communes)

À cette étape, le débat porte sur le principe même du projet de loi et se termine par un vote. Aucun amendement n'est admis.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Appui au ministre	Le cabinet du ministre peut exiger la présence de fonctionnaires (notamment les membres de l'équipe législative) dans l'antichambre du gouvernement. Le sous-ministre adjoint (SMA) responsable désigne ces fonctionnaires. La présence des conseillers juridiques est généralement nécessaire.
Discours	C'est habituellement l'adjoint législatif du ministre qui détermine le nombre de discours nécessaires. En plus du discours du ministre, il faut généralement entre deux et quatre discours de 10 minutes à cette étape. On discute normalement de cette question au cours d'une réunion à laquelle participent le service des communications, les membres de l'équipe législative et, bien sûr, l'adjoint législatif.
Débats	Les membres de l'équipe législative préparent une analyse détaillée des principales questions soulevées lors des débats qu'ils font parvenir à la haute direction, aux responsables du programme, au service des relations parlementaires, aux conseillers juridiques et à l'adjoint législatif du ministre. Dans cette analyse : <ul style="list-style-type: none"><li>• ils relèvent les questions soulevées et y ajoutent les segments pertinents des discussions;</li><li>• ils préparent une liste de questions qui en découlent;</li><li>• ils les passent en revue à la lumière des questions et réponses existantes.</li></ul>

**Chambre des communes**

*Avis, dépôt et première lecture*

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Avis de dépôt	Se mettre en rapport avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) afin de choisir le moment opportun pour présenter l'avis de dépôt et procéder à la première lecture du projet de loi. Le SL&PP/C se charge des formalités nécessaires à l'avis de dépôt. L'avis de dépôt n'est pas nécessaire pour les projets de loi exigeant une motion de voies et moyens.
Motion de voies et moyens	Elle est nécessaire dans le cas d'un projet de loi établissant ou augmentant un impôt ou une taxe. SL&PP/C et le ministère des Finances se chargent des formalités nécessaires. Le projet qui exige une telle motion ne peut être déposé que si la Chambre des communes adopte la motion. Un tel projet de loi ne peut prendre naissance au Sénat.
Recommandation royale	La recommandation royale est nécessaire dès lors que le projet de loi comporte des dispositions portant affectation de crédits. Le SL&PP/C se charge de faire en sorte que le projet soit revêtu de la recommandation du gouverneur général. Le projet de loi qui exige la recommandation royale doit être déposé d'abord à la Chambre des communes; il ne peut être déposé au Sénat en premier.
Séance d'information préalable au dépôt	Des séances d'information préalables peuvent être appropriées dans des circonstances exceptionnelles. Si une telle séance d'information est offerte aux médias, elle doit aussi être offerte aux parlementaires et des mesures efficaces (telles l'embargo ou le huis-clos) doivent être prises pour assurer la protection des renseignements jusqu'au dépôt. Les séances d'information à l'intention des parlementaires doivent être offertes tant aux députés de l'opposition qu'à ceux du parti au pouvoir
Dépôt et première lecture	Le projet de loi ne fait l'objet d'aucun débat ni mise aux voix à cette étape. Le ministre parraïn doit être présent en chambre au moment du dépôt. S'il a un empêchement, un autre ministre peut procéder au dépôt en son nom. S'il y a lieu, les bureaux régionaux et les responsables du programme informent les groupes intéressés des activités en cours et de leur état d'avancement.
Sommaire du projet de loi, pour l'antichambre	Un sommaire d'une ou deux pages est rédigé dans les deux langues officielles à l'intention de quiconque désire prendre part au débat. Le cabinet du ministre devrait également prévoir des exemplaires du projet de loi dans les antichambres du gouvernement et de l'opposition au moment du dépôt.
Trousses et séances d'information à l'intention des porte-parole de	Immédiatement après le dépôt du projet de loi, le cabinet du ministre envoie les troupes d'information aux porte-parole des partis de l'opposition et aux autres parlementaires qu'il désigne.



## Activités et résultats liés au processus parlementaire

Les tableaux qui suivent exposent les différentes étapes que doit franchir un projet de loi dans le cadre du processus parlementaire. En regard de chaque étape figurent les activités et résultats prévus.

Dans certains cas, la responsabilité des activités ou des résultats est difficile à préciser, vu les différences que l'on retrouve dans la structure organisationnelle des ministères. Dans ces cas, les activités ou les résultats sont indiqués sans mention du responsable.

Côté planification, un coup d'œil au calendrier parlementaire permettra de savoir quand siège le Parlement, ce qui s'avérera utile dans la planification des tâches à accomplir à chaque étape du processus :

<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-f.htm>.

Enfin, tout au long de ce processus, divers documents seront requis du ministre partrair. Ces documents devraient idéalement être finalisés avant même que le processus ne commence; en voici la liste :

### Documentation d'appui

- analyse article par article;
- exposés;
- questions et réponses;
- déclarations du ministre aux Communes à la deuxième lecture, à l'étape du rapport et à la troisième lecture;
- déclarations du ministre devant les comités des Communes et du Sénat;
- documents d'information à l'intention du groupe parlementaire et des partis d'opposition;
- déclarations des députés du parti au pouvoir qui donnent leur appui au projet;
- déclarations des sénateurs du parti au pouvoir qui donnent leur appui au projet.

### Communications publiques et relations avec les médias

- points saillants;
- document d'information exposant le projet de loi;
- remarques du ministre pour la conférence de presse;
- troupes d'information à l'intention des médias;
- communiqués de presse;
- tout autre document jugé nécessaire.



## Attestation de conformité des projets de loi

Il incombe au ministre de la Justice, selon l'article 3 de la *Déclaration canadienne des droits* et l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, est tenu d'examiner tous les projets de loi déposés à la Chambre des communes par un ministre, en vue de vérifier leur compatibilité avec la Déclaration et la Charte. Il signalera toute incompatibilité à la Chambre dans les meilleurs délais.

Le greffier de la Chambre des communes envoie au ministre de la Justice deux exemplaires de chaque projet de loi. Le personnel de la Section de la législation du ministère de la Justice examine le projet et le premier conseiller législatif signe un certificat en attestant l'examen au nom du sous-ministre de la Justice. S'il estime qu'une disposition du projet est incompatible avec la Charte ou la Déclaration, le premier conseiller législatif en avise sans délai le sous-ministre, qui en informe alors le ministre; il appartient alors à ce dernier, s'il partage cet avis, d'en faire part à son tour aux Communes.

diversification des filières qui peuvent être suivies. Nous avons vu en détail la façon traditionnelle de procéder, ainsi qu'une de ses variantes (voir *Étude par la Chambre des communes > Processus de rechange : Étude en comité avant la deuxième lecture*).

Le choix de la filière à suivre dépend non seulement de la sorte de mesure législative envisagée et de sa portée, mais aussi de la stratégie que le gouvernement entend adopter à son égard. Le ministère parain devra examiner les diverses possibilités qui s'offrent à lui, mais en tout état de cause, il consultera étroitement le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller ou, dans le cas de modifications mineures et non controversables, la Section de la législation du ministère de la Justice. Examinons brièvement les autres voies possibles.

### *Présentation d'un avant-projet de loi*

Cette façon de procéder consiste pour le gouvernement à préparer, selon la filière normale, un avant-projet de loi conforme à son optique de l'orientation à suivre. Mais au lieu de le déposer devant l'une ou l'autre chambre, il le soumet directement à l'étude d'un comité. Comme il n'y a pas eu de première lecture, ce dernier peut étudier la mesure et recommander les amendements à y apporter sans devoir se plier aux contraintes du processus parlementaire. Le gouvernement peut alors tenir compte du rapport du comité lorsqu'il met la dernière main au projet de loi et qu'il le dépose en première lecture à titre de projet émanant du gouvernement.

### *Présentation d'un projet de loi par un comité*

Un comité peut, conformément aux modifications apportées en 1994 au *Règlement de la Chambre des communes*, se voir conférer le mandat de recommander les principes et les dispositions générales d'un projet de loi, ainsi que la portée de celui-ci, ou même de se charger de sa rédaction. Il incombe alors au gouvernement de déposer un projet de loi conforme au rapport du comité dans la mesure où celui-ci a été adopté par la Chambre. Le projet de loi ainsi déposé ne fera l'objet d'aucun débat en deuxième lecture, mais sera renvoyé directement au comité pour étude. Cette façon de procéder convient surtout lorsque la question ne prête pas à controverse et intéresse directement les députés.

### *Loi corrective*

La loi corrective obéit à un processus d'adoption simplifié comportant l'étude des propositions modificatives par un comité avant leur introduction sous forme de projet de loi. (voir *La loi corrective* au chapitre 2.1).

## Sanction royale

amorcée par la présentation de la motion suivante par le ministre parrain du projet de loi : « Que les amendements apportés par le Sénat au projet de loi [...] soient maintenant lus une deuxième fois et adoptés. » Si la Chambre accepte les amendements, elle envoie au Sénat un message en ce sens, et lui renvoie le projet de loi pour qu'il regoive la sanction royale.

Si toutefois la Chambre des communes refuse les amendements du Sénat, elle adopte une motion exposant les motifs de son refus et la transmet à la chambre haute. Si le Sénat tient à ses amendements, il en informe la Chambre, qui examine à nouveau la question. Si elle persiste dans son refus, elle peut adopter une motion demandant la tenue d'une conférence au cours de laquelle les représentants des deux chambres tenteront de résoudre l'impasse.

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la sanction royale, c'est-à-dire l'agrément de la souveraine, est nécessaire pour qu'un projet de loi devienne loi après son adoption par les deux chambres du Parlement. La sanction royale fait intervenir les trois éléments constitutifs du Parlement, soit la reine (représentée par le gouverneur général), le Sénat et la Chambre des communes. Le gouverneur général donne lui-même la sanction royale aux grandes mesures législatives ou lorsque la session est sur le point d'être prorogée, mais il peut se faire représenter par un juge de la Cour suprême.

La date sanction royale est fixée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, après consultation du leader du gouvernement au Sénat. Elle a généralement lieu avant la prorogation ou l'ajournement de la session, ou lorsqu'un projet de loi doit être sanctionné d'urgence.

La cérémonie consiste en la lecture par le greffier du Sénat, en sa qualité de greffier des parlements, du titre abrégé du ou des projets de loi qui doivent être sanctionnés. Le greffier du Sénat prononce ensuite la formule de sanction au nom de Sa Majesté. Lorsque des projets de loi de crédits doivent recevoir la sanction royale, le président de la Chambre des communes s'adresse au représentant de la reine selon une formule établie et remet un exemplaire de chaque projet de loi au greffier adjoint du Sénat. Le greffier des parlements remercie alors la Chambre des communes, au nom de la souveraine, de sa loyauté et de sa bienveillance, et annonce la sanction royale. À l'issue de la cérémonie, le président retourne à la chambre basse et l'informe de ce qui vient de se passer. Le tout dure normalement de quinze à vingt minutes, après quoi les Communes reprennent les travaux interrompus par l'arrivée du huissier du Sénat, à moins que la séance ne soit levée.

## Autres façons de saisir le Parlement d'une question

La volonté de consulter les députés et de leur fournir l'occasion d'exercer une influence réelle sur les nouvelles mesures législatives, de même que le besoin d'apporter des modifications mineures au corpus législatif expliquent la

prendre la parole l'ont fait, le président met la motion aux voix. Si elle est adoptée, le projet de loi est renvoyé à un comité pour étude.

En général, l'examen article par article du projet de loi par le comité est assujéti aux mêmes règles que lorsqu'il a lieu après la deuxième lecture, à cette différence près que la portée des amendements qui peuvent y être apportés est beaucoup plus large. Au terme de son étude, le comité présente son rapport à la Chambre, avec ou sans amendement. Celle-ci ne peut alors procéder à l'étape du rapport que trois jours de séance plus tard.

L'étape qui suit est essentiellement une combinaison des étapes du rapport et de la deuxième lecture. L'étude des amendements obéit à la même procédure que lorsque l'étape du rapport suit la deuxième lecture, mais le député qui souhaite proposer des amendements doit en donner avis par écrit deux jours de séance avant le début de l'étape du rapport. Une fois le projet de loi adopté et lu pour la deuxième fois, sa troisième lecture et son adoption finale sont fixées à la séance suivante de la Chambre.

### *Troisième lecture*

La troisième lecture est celle qui détermine l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes.

Les amendements recevables à la deuxième lecture, soit le report de six mois et l'amendement motivé, le sont aussi à la troisième.

On peut en outre, à cette étape, proposer que le projet de loi soit de nouveau renvoyé au comité pour qu'il le modifie encore sous un aspect donné ou pour qu'il en révise un ou plusieurs articles déterminés.

### *Étude par le Sénat*

Une fois le projet de loi adopté par la Chambre des communes, un message est envoyé au Sénat pour lui demander d'en faire autant. Le processus d'adoption à la chambre haute est semblable à celui suivi aux Communes, sous réserve de quelques différences notables :

- il n'y a pas de préavis de dépôt;
- le projet de loi ne peut être renvoyé à un comité qu'après la deuxième lecture;
- le projet de loi peut être amendé à l'étape de la troisième lecture.

Si le Sénat adopte le projet de loi sans amendement, un message en ce sens est envoyé à la Chambre des communes.

Si des amendements ont été apportés au projet de loi, le Sénat transmet un message à cet effet à la Chambre des communes. Un préavis écrit de vingt-quatre heures est alors nécessaire pour toute motion relative à des amendements apportés par le Sénat. La prise en considération de ces amendements par les Communes est inscrite au Feuilleton et leur étude est



loi renvoyés au Comité plénier, l'étude à l'étape du rapport ne peut commencer avant le deuxième jour de séance suivant la présentation du rapport, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Toute motion d'amendement à cette étape doit être déposée au plus tard le jour de séance précédant le début de l'étude et être inscrite au *Feuilletton des avis*. Lorsque la motion a des incidences financières, la recommandation royale qu'elle exige est soumise à la même règle. Un ministre peut proposer un amendement sans préavis seulement si celui-ci ne touche que la forme d'un projet de loi du gouvernement. Aucune motion d'amendement ne peut être déposée après le début de l'étape du rapport.

Le président peut sélectionner les amendements proposés en vue du débat; il peut en outre décider si l'on votera sur chacune des motions séparément ou si on les regroupera. Il prend cette décision au début de l'étape du rapport; il peut par la même occasion signaler les amendements qu'il juge douteux au regard du règlement. Normalement, il s'abstiendra de soumettre au débat une motion d'amendement qui aurait été présentée sous une forme similaire et rejetée par le comité.

Il faut prendre en note qu'en 2001 la Chambre des communes et le président ont fixé de nouvelles limites à la recevabilité des amendements à l'étape du rapport. Par ailleurs, comme suite à des modifications apportées à la procédure, il est désormais peu probable que le président retienne quelque amendement, même d'origine gouvernementale, qui aurait pu être proposé lors de l'étude en comité. Au terme des délibérations à l'étape du rapport, une motion d'adoption du projet de loi (y compris tout amendement éventuel) est mise aux voix immédiatement, sans possibilité d'amendement ou de débat. Si aucun amendement n'a été présenté à l'étape du rapport, celle-ci devient plutôt une formalité, la troisième lecture pouvant alors avoir lieu sans délai.

### *Processus de rechange : Étude en comité avant la deuxième lecture*

Selon le processus traditionnel, l'adoption de la motion portant deuxième lecture d'un projet de loi a pour effet d'en définir le principe et, partant, de limiter la portée des amendements qui pourront y être apportés lors de l'étude en comité et à l'étape du rapport. En le renvoyant à un comité avant d'en avoir adopté le principe, la Chambre peut se réserver plus de latitude pour le réexaminer et l'améliorer. C'est pourquoi, lorsqu'elle a modifié son règlement en février 1994, elle a institué un nouveau processus lui permettant de soumettre un projet de loi à l'examen détaillé en comité avant la deuxième lecture.

Lorsqu'un ministre souhaite recourir à cette façon de procéder, immédiatement après la lecture de l'ordre du jour prévoyant la deuxième lecture du projet de loi et après avoir avisé de son intention les représentants des partis de l'opposition, il présente une motion portant renvoi de la mesure à un comité. Aux termes du règlement, le débat sur la motion peut durer jusqu'à trois heures, la motion n'est pas amendable et les députés des différents partis interviennent dans un ordre bien précis. À la clôture du débat, ou lorsque tous les députés qui souhaitaient



séance de la chambre ». Cette formalité permet d'inscrire le projet de loi au feuilleton pour la deuxième lecture.

### Deuxième lecture

La deuxième lecture constitue la première étape significative du processus d'adoption d'un projet de loi. C'est alors que le principe et l'objet du projet de loi sont discutés et adoptés ou rejetés. Ses dispositions ne sont pas discutées dans le détail à cette étape.

On peut présenter trois types d'amendements à la motion portant deuxième lecture.

- Le premier est le report de six mois : « Que le projet de loi (numéro et titre) ne soit pas lu une deuxième fois maintenant, mais plutôt dans six mois à compter de ce jour. »
- Le deuxième est l'amendement motivé, qui exprime les raisons particulières pour lesquelles on s'oppose à la deuxième lecture.
- On peut enfin présenter une motion pour renvoyer l'objet du projet de loi à un comité avant que son principe ne soit approuvé.

### Étude en comité

Le *Règlement de la Chambre des communes* prévoit que tout projet de loi doit être lu deux fois, puis renvoyé à un comité. Les projets de loi issus de motions de crédits sont renvoyés au Comité plénier; les autres sont renvoyés à un comité permanent, à un comité législatif ou à un comité spécial, désigné dans la motion portant deuxième lecture. Le comité saisi étudie le projet de loi article par article. C'est à cette étape que l'on étudie les amendements proposés au texte du projet de loi.

Avant de procéder à l'étude détaillée du projet de loi, le comité invite habituellement le ministre qui le parraine à comparaitre devant lui; il peut aussi entendre les dépositions de témoins de l'extérieur et de fonctionnaires du ministère sur des questions substantielles. Les amendements apportés à l'étape de l'étude en comité doivent être conformes au principe du projet de loi adopté lors de la deuxième lecture à la Chambre. En règle générale, le comité peut modifier n'importe quelle partie du projet de loi (par exemple, le titre, le préambule, les dispositions ou les annexes). Il peut aussi supprimer certaines dispositions ou annexes et en ajouter de nouvelles. Les amendements qui nécessitent la recommandation royale ne peuvent être présentés qu'à l'étape du rapport. Une fois l'étude achevée, le comité ordonne qu'il en soit rendu compte à la Chambre.

### Étape du rapport

Suivant le règlement, tout projet de loi qui a été examiné par un comité doit être étudié par la Chambre à l'étape du rapport. De plus, à l'exception des projets de

d'être déposés. Celle-ci émane du gouverneur général ou de son suppléant (un juge de la Cour suprême du Canada), à la demande du personnel du SL&PP/C. Dans les cas où la recommandation royale est nécessaire, elle est communiquée à la Chambre des communes avant le dépôt du projet de loi et publiée dans le *Feuilleton des avis*. Après la première lecture, elle est publiée dans les Procès-verbaux et reproduite à la page 1a de l'imprimé correspondant. En voici le texte :

Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de fonds publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée « [titre intégral du projet de loi] ». ».

### Séances d'information

Les projets de loi du gouvernement ne sont pas rendus publics avant leur dépôt. Les séances d'information à l'intention des parlementaires et des médias sont donc tenues après cette étape.

Toutefois, des séances d'information préalables peuvent être appropriées dans des circonstances exceptionnelles, comme dans le cas de projets de loi particulièrement importants ou complexes.

Si une telle séance d'information est offerte aux médias, elle doit aussi être offerte aux parlementaires et des mesures efficaces (telles l'embargo ou le huis-clos) doivent être prises pour assurer la protection des renseignements jusqu'au dépôt.

Les séances d'information à l'intention des parlementaires peuvent être tenues avant ou au même moment que celles tenues à l'intention des médias, jamais après. Elles doivent par ailleurs être offertes tant aux députés de l'opposition qu'à ceux du parti au pouvoir.

Immédiatement après le dépôt, un nombre suffisant d'exemplaires du projet de loi doivent être mis à la disposition des parlementaires et des médias. Ces principes s'appliquent également au dépôt d'un projet de loi du gouvernement devant le Sénat.

### Motion de voies et moyens

La Chambre des communes doit adopter une motion de voies et moyens avant que ne soit déposé un projet de loi établissant ou augmentant un impôt ou une taxe. Comme pour les projets de loi portant affectation de crédits, ces projets de loi doivent prendre naissance à la Chambre des communes.

### Première lecture

L'étape de la première lecture suit immédiatement le dépôt, et ne donne lieu à aucun débat. Le président demande ensuite : « Quand le projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois? », ce à quoi l'on répond généralement : « À la prochaine

## Sommaire du processus parlementaire

Un projet de loi doit franchir une série d'étapes au Parlement avant de devenir loi. La première de ces étapes est son dépôt au Sénat ou à la Chambre des communes, où il est étudié, débattu, puis adopté. Il est ensuite déposé devant l'autre chambre, qui l'étudie, en débat et l'adopte à son tour. La dernière étape est la sanction royale.

La Chambre des communes et le Sénat siègent pendant environ vingt-six semaines, ou cent trente jours, au cours d'une année civile. Certains de ces jours sont toutefois réservés à l'étude du budget des dépenses, à l'adresse en réponse au discours du Trône et aux débats relatifs à l'exposé budgétaire, ce qui laisse environ cent jours pour l'étude des projets de loi du gouvernement.

L'échelonnement des différentes étapes est déterminé par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, de concert avec le ministre parrain. Les principales étapes par lesquelles doit passer un projet de loi dans chaque chambre sont les suivantes :

- dépôt et première lecture;
- deuxième lecture;
- étude en comité;
- étape du rapport;
- troisième lecture.

### Étude par la Chambre des communes

La plupart des projets de loi du gouvernement sont déposés d'abord à la Chambre des communes. Il est toutefois possible de déposer un projet de loi au Sénat en premier, à condition que la mesure n'ait aucune incidence fiscale et ne comporte aucune affectation de crédits.

### Dépôt

Pour présenter un projet de loi d'intérêt public à la Chambre des communes, le ministre doit donner un avis écrit de quarante-huit heures. Le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé (SL&PP/C), de concert avec le cabinet du leader du gouvernement, fait le nécessaire pour que l'avis soit publié au *Feuilleton des avis*. Le dépôt se fait alors automatiquement et sans débat. Le ministre qui présente un projet de loi n'est pas tenu de prendre la parole à ce stade.

### Recommandation royale

Les projets de loi qui portent affectation de crédits doivent prendre naissance à la Chambre des communes et être revêtus de la « recommandation royale » avant

## Chapitre 2.4 Processus parlementaire

### Aperçu

Ce chapitre complète la section 5 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il décrit le cheminement d'un projet de loi, à compter de son dépôt au Parlement jusqu'à la sanction royale, ainsi que les documents dont chaque étape exige l'élaboration.

Pour en savoir plus long sur les différentes étapes du processus parlementaire, on peut consulter les documents suivants :

- *Précis de procédure*, publié par la Chambre des communes : <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/precis/https-f.htm>;
- *Règlement du Sénat*, publié par le Sénat : <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-f/senrules-f.htm>.

### Sommaire

- Sommaire du processus parlementaire
- Attestation de conformité des projets de loi
- Activités et résultats liés au processus parlementaire

### Destinataires

- Les fonctionnaires chargés de veiller au cheminement du projet de loi à la Chambre des communes et au Sénat;
- Quiconque est appelé à rédiger des documents d'information pour le Parlement, ou à participer à des séances d'information.

### Messages clés

- Une fois qu'un projet de loi a été imprimé et déposé au Parlement, les fonctionnaires du ministère ont encore beaucoup de travail à faire : rédaction des documents d'information, notes d'allocation, communiqués de presse, avis sur les amendements proposés, etc.
- Certains de ces documents d'information peuvent avoir été préparés pendant la rédaction du projet de loi.
- Il faut tenir compte du temps nécessaire à l'exécution de ces tâches au moment d'établir l'échéancier du projet.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
<p>Préparation de discours et de communiqués de presse</p>	<p>On prépare une autre version de la trousse d'information à l'intention des députés, des sénateurs, des porte-parole des partis d'opposition et des membres des comités. Ces troussees contiennent les mêmes documents, à l'exclusion de ceux qui sont confidentiels.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• notes documentaires;</li> <li>• notes explicatives article par article;</li> <li>• questions et réponses;</li> <li>• argumentaires (s'il y a lieu);</li> <li>• sommaire du processus de consultation;</li> <li>• aperçu des règlements éventuels;</li> <li>• lettres d'appui et autres documents d'information tels que communiqués de presse.</li> </ul>
<p>Préparation de discours et de communiqués de presse</p>	<p>Ceux-ci sont normalement rédigés par le service des communications du ministère, dans le cadre d'une rencontre entre la personne chargée de les rédiger, les responsables du programme et des représentants du service des communications, du service des relations parlementaires et du cabinet du ministre. En règle générale, cette réunion a lieu après la séance d'élaboration du plan législatif.</p> <p>Les responsables du programme devraient apporter tout document d'information pouvant faciliter le travail du légiste.</p> <p>Le nombre et la longueur des discours requis sont établis par le cabinet du ministre, en fonction des mesures législatives dont il est question.</p> <p>Un communiqué de presse est généralement nécessaire lors du dépôt du projet de loi et de la sanction royale.</p>
<p>Examen du projet de loi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes</p> <p>Le leader du gouvernement examine le projet de loi avant de demander au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'en approuver le dépôt au Parlement.</p> <p>Le leader du projet de loi doit lui parvenir, dans les deux langues officielles, au moins 10 jours avant la date prévue pour l'examen.</p> <p>Les responsables du programme doivent lui exposer le détail du projet, article par article. Ils doivent par ailleurs être prêts à répondre à toute question, notamment d'ordre technique ou rédactionnel. Ils doivent aussi donner les raisons qui justifient la date limite éventuellement établie pour l'adoption du projet de loi (raisons financières, date de mise en œuvre, etc.).</p>	<p>Chambre des communes</p>
<p>Approbation par le Cabinet (délégation de pouvoir)</p>	<p>Selon les résultats de l'examen du projet de loi, le leader peut demander au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'en approuver le dépôt.</p>



ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Révision rédactionnelle des avant-projets de loi	Lorsque la rédaction de l'avant-projet de loi est presque achevée, celui-ci est révisé par les réviseurs législatifs de la Direction des services législatifs.
Comparaison des deux versions de l'avant-projet de loi par le Service de jurislinguistique	Lorsque la rédaction de l'avant-projet de loi est presque achevée, un jurilinguiste de la Direction des services législatifs contrôle la concordance de sens et la qualité linguistique des deux versions.
Consultations	Il arrive que le ministère parrain veuille consulter d'autres ministères intéressés au sujet de l'avant-projet de loi. Si le Cabinet l'a autorisé, des consultations peuvent également être faites auprès d'intervenants du secteur privé.
Ébauche finale avant l'impression	Sur l'avis des légistes, le directeur de la Section de la législation détermine quand la rédaction du projet est suffisamment avancée pour en ordonner l'impression.
Envoi de l'ébauche finale au SL&PP/C	Les chargés de projet sont responsables de faire parvenir cette ébauche au SL&PP/C avant l'impression de la première épreuve.
Impression de l'avant-projet de loi	En règle générale, les avant-projets de loi sont imprimés à trois reprises (première épreuve, épreuve pour examen et épreuve en bon à tirer). Le Groupe d'imprimerie St-Joseph se charge de l'impression, qui s'effectue généralement la nuit. Les épreuves sont revues par les chargés de projet, les légistes, les réviseurs législatifs et le BCP. Les chargés de projet apportent tout complément nécessaire au chapitre des instructions.
Sommaire du projet de loi	Il incombe aux fonctionnaires responsables du programme visé de rédiger un court texte bilingue résumant l'objet du projet de loi. Le sommaire est revu par les légistes, puis ajouté au projet de loi à réimprimer.
Recommandation royale	Lorsque le projet de loi est envoyé pour impression en bon à tirer, le SL&PP/C indiquant que le projet de loi exige (ou non) une recommandation royale. Le cas échéant, il précise les dispositions du projet de loi justifiant cette exigence.
Approbation du projet de loi au sein du ministère	Avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet, l'avant-projet de loi doit recevoir certaines autres approbations. Le projet et le plan législatif, y compris la stratégie de communication, sont soumis ensemble à l'approbation du ministre. Le service des communications rédige aussi les discours, les communiqués de presse et les notes documentaires. Une fois l'approbation du ministre obtenue, les fonctionnaires de son cabinet en informent le SL&PP/C.
Préparation des troupes d'information	L'équipe responsable du projet prépare une trousse d'information à l'intention du ministre, du secrétaire parlementaire et du sénateur qui paraîtront le projet de loi. Des exemplaires sont aussi envoyés au sous-ministre et aux sous-ministres délégués. La trousse comporte normalement les éléments suivants :

Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi

Le tableau qui suit illustre les étapes que doit franchir l'équipe responsable de la rédaction d'un projet de loi et de sa soumission à l'approbation du Cabinet. En regard de chaque étape figurent les activités et résultats correspondants.

Tout au long de ces étapes, les chargés de projet demeurent en contact avec le personnel du Secréariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé afin de les tenir informés des progrès de la rédaction et du moment où le projet de loi sera prêt pour examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
Affectation de légistes à la rédaction du projet de loi	Une fois le mémoire au Cabinet approuvé, le directeur de la Section de la législation du ministère de la Justice désigne les légistes qui seront chargés de rédiger le projet de loi dans chacune des langues officielles. Toutefois, le leader du gouvernement à la Chambre des communes peut autoriser l'affectation de légistes avant l'approbation du mémoire au Cabinet. Il ne donne cette autorisation qu'après avoir consulté le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller), lequel doit être contacté en tout premier lieu. Celui-ci consulte, à son tour, le directeur de la Section de la législation.

Etablissement d'un échéancier pour la rédaction et le dépôt	Suivant les paramètres fixés par le programme législatif du gouvernement, les chargés de projet et les légistes, de concert avec le Secréariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé (BCP), établissent un échéancier pour la rédaction du projet de loi, ainsi qu'une date cible pour la soumission de l'avant-projet de loi à l'approbation du Cabinet. L'échéancier est révisé au besoin.
Instructions de rédaction détaillées	Les instructions de rédaction figurent dans le rapport de décision du Cabinet autorisant la rédaction du projet de loi. Elles sont ensuite complétées soit par écrit, soit verbalement, dans le cadre de réunions des légistes et des chargés de projet.

Aspects financiers	Les aspects financiers du projet devraient être pris en compte au plus tôt dans le processus rédactionnel afin de déterminer la nécessité de la recommandation royale (dépenses publiques) ou d'une motion de voies et moyens (mesures fiscales), de sorte que les légistes puissent en aviser le SL&PP/C. Le ministère des Finances doit être consulté s'il semble qu'une motion de voies et moyens est nécessaire.
Examen et révision des ébauches successives	Les légistes rédigent des ébauches qui sont examinées par les chargés de projet et les autres fonctionnaires intéressés. Ils informent le SL&PP/C de l'avancement des travaux au moyen du rapport hebdomadaire que la Section de la législation dresse à son intention. Ce rapport indique également, le cas échéant, la nécessité de la recommandation royale.

Révision jurilinguistique	Une fois que les principaux éléments du texte ont été mis en place, le projet est soumis à l'examen des jurilinguistes en ce qui a trait à la
---------------------------	---

*Comment se procurer des exemplaires après dépôt?*

Une fois qu'un projet de loi a été déposé au Parlement, un nombre limité d'exemplaires du projet de loi parviennent aux sénateurs, aux ministres et aux autres députés.

On peut le consulter sur Internet à

<http://www.parl.gc.ca/common/bills.asp?Language=F&Parl=37&Ses=1> ou en obtenir des exemplaires auprès des Éditions du gouvernement du Canada (45, boulevard Sacré-Cœur, Hull (Québec) K1A 0S9, (613) 956-4800) à condition de les avoir commandés à l'avance.

Des exemplaires peuvent également être obtenus de Lowe-Martin Group, 363, chemin Coventry, Ottawa (Ontario) K1K 2C5, (613) 741-0962, à condition d'avoir été commandés avant l'impression du projet de loi.

Les projets de loi sont également en vente chez les distributeurs de publications administratives.

- 10 pour le ministre partrain,
  - 2 pour le Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes (même lorsque le projet de loi est déposé au Sénat).
- Les projets de loi sont imprimés et diffusés conformément aux directives énoncées dans la lettre de demande d'impression pour chaque impression.
- Tous les exemplaires destinés au ministre de la Justice, ainsi que ceux destinés au ministre partrain (à moins que la lettre de demande d'impression ne précise que le ministre partrain viendra prendre lui-même ses exemplaires), sont livrés au Bureau du réviser législatif en chef, qui se charge de la diffusion interne. Il incombe au premier légiste de transmettre au ministre partrain les exemplaires qui lui sont destinés.

### *Frais d'impression*

Le ministre responsable du projet de loi assume les frais d'impression jusqu'au dépôt au Parlement, ainsi que ceux des exemplaires qu'il peut souhaiter obtenir postérieurement au dépôt.

Le Groupe d'imprimerie St-Joseph demande actuellement des frais de photocomposition de 8,50 \$ la page pour une première épreuve, une épreuve révisée ou une épreuve pour examen, et 10,50 \$ la page pour une épreuve en bon à tirer. Les frais de reproduction sont de 0,06 \$ la page. On utilise la formule ci-après pour obtenir une estimation des frais d'impression :

(frais de photocomposition) = 8,50 \$ \* X (nombre de pages imprimées)

(frais de reproduction) = 0,06 \$ X (nombre d'exemplaires) X (nombre de pages

imprimées)

\* 10,50 \$ pour une épreuve en bon à tirer ou une épreuve en bon à tirer révisée.

TOTAL DES FRAIS = (frais de photocomposition) + (frais de reproduction)

Ainsi, voici le calcul des frais à payer pour obtenir 32 exemplaires d'un projet de loi de 20 pages :

(8,50 \$ x 20) + (20 x 0,06 \$ x 32) = 208,40 \$ (pour une première épreuve, une

épreuve révisée ou une épreuve pour examen)

(10,50 \$ x 20) + (20 x 0,06 \$ x 32) = 248,40 \$ (pour une épreuve en bon à tirer).

### *Impression et réimpression des projets de loi déposés devant le Parlement*

Une fois le projet de loi déposé au Sénat ou à la Chambre des communes, les impressions successives sont faites à l'Investigation du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes ou du Sénat, selon le cas.

impression peut avoir lieu jusqu'au lundi précédant la réunion du Cabinet. Tout dépendra du moment auquel le projet de loi sera examiné par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

F Les épreuves en bon à tirer sont livrées au début de la matinée du lendemain au Bureau du Conseil privé et au Service de révision législative en vue de sa distribution à la Section de la législation.

G Réunion du Cabinet.

H Préavis de dépôt de quarante-huit heures publié dans le *Reuilleton des avis* de la Chambre des communes (dépôt à la Chambre des communes seulement).

I Dépôt du projet au Parlement.

### *Impression de variantes*

Sauf dans les cas d'extrême urgence (par exemple un projet de loi de retour au travail), on ne devrait faire imprimer qu'une seule version d'un projet de loi, rédigée conformément au rapport de la décision du Cabinet. S'il y a lieu d'établir des variantes, celles-ci devraient être présentées sous forme d'imprimé d'ordonnateur seulement. Il importe en effet d'éviter que la mauvaise ébauche soit déposée.

### *Nombre et diffusion des exemplaires d'un projet de loi*

Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice obtiennent un nombre prédéterminé d'exemplaires. Le ministère patrain en obtient 10, à moins d'avoir demandé au préalable des exemplaires supplémentaires. La diffusion des exemplaires se fait généralement comme suit :

- 39 exemplaires des premières épreuves et des épreuves révisées :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 9 pour le Bureau du Conseil privé,
  - 10 pour le ministère patrain;
- 48 exemplaires des épreuves pour examen :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 18 pour le Bureau du Conseil privé,
  - 10 pour le ministère patrain;
- 98 exemplaires des épreuves en bon à tirer et des épreuves en bon à tirer révisées :
  - 20 exemplaires pour le ministère de la Justice,
  - 66 pour le Bureau du Conseil privé,



Calendrier type

Voici un exemple du calendrier normal d'impression et de révision d'un projet de loi. À chaque étape correspond une lettre, dont l'explication se trouve sous le tableau.

DIV	LUN	MAR	MER	JEU	VEN	SAM
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
F	G/H		I			

A Première impression : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi, et transmettent tous les documents en français et en anglais au service informatique pour midi.

B Les premières épreuves sont livrées au Service de révision législative au début de la matinée du lendemain et distribuées à la Section de la législation. Le ministre parait, les légistes, les réviseurs législatifs ainsi que les jurilinguistes disposent de cinq jours ouvrables pour les examiner.

C Épreuves pour examen : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi et transmettent les corrections en français et en anglais au Service de révision législative avant 13 heures. Les réviseurs législatifs marquent la copie de référence au cours de l'après-midi. Le service informatique procède à la saisie des corrections en soirée et transmet les données électroniques à l'imprimeur.

D Les épreuves pour examen sont livrées en début de matinée le lendemain au Bureau du Conseil privé et au Service de révision législative en vue de sa distribution à la Section de la législation.

E Impression en bon à tirer : Les légistes avisent le directeur de la Section de la législation avant midi et transmettent les corrections en français et en anglais aux réviseurs législatifs avant 13 heures. Ceux-ci marquent la copie de référence au cours de l'après-midi. Le service informatique procède à la saisie des corrections en soirée et transmet les données électroniques à l'imprimeur. Cette

prêtes le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections. Cette étape doit avoir lieu au plus tard le vendredi de la semaine avant celle qui précède la réunion au cours de laquelle le Cabinet examinera le projet de loi. Le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller peut accepter de déroger à cette exigence dans des circonstances exceptionnelles.

#### **Epreuves en bon à tirer et révisions éventuelles**

Il s'agit de l'épreuve qui sera déposée au Parlement. Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Toutes les corrections et autres modifications, en français et en anglais, doivent parvenir aux réviseurs législatifs le même jour avant 13 heures. Ces derniers apportent les corrections et modifications et transmettent la copie de référence au service informatique. Les nouvelles épreuves seront prêtes le jour ouvrable qui suit la saisie des corrections.

#### **Quels sont les délais d'impression?**

Il importe de tenir compte des délais nécessaires à l'impression d'un projet de loi pour fixer le moment où celui-ci sera soumis à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes en vue de la délégation de pouvoir aux fins de dépôt.

Il est à noter que ces délais peuvent varier en fonction de divers facteurs :

- Le calendrier est établi en fonction d'un projet de loi moyen (50 pages ou moins); un projet de loi plus long demandera vraisemblablement plus de temps.
- Le temps nécessaire est proportionnel à l'importance des modifications apportées au projet de loi entre les différentes impressions.
- Un ordre de priorité doit être établi par le directeur de la Section de la législation, en consultation avec le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller, si plusieurs projets de loi sont traités et imprimés le même jour. Cela peut avoir pour effet de retarder l'impression de quelques projets de loi de moindre priorité.
- Le projet de loi qui comporte des textes de format inhabituel (annexes avec tableaux, formules mathématiques, etc.) nécessite généralement davantage de temps.

## Modification des épreuves

La copie de référence est conservée au Bureau du réviseur législatif en chât qui veille à la relecture des épreuves modifiées. Elle fait foi en cas de doute ou de désaccord quant aux changements apportés au projet de loi.

Après l'impression, des modifications peuvent être faites à la main sur un exemplaire du projet de loi ou, lorsque la modification consiste dans un ajout assez long, au moyen de « béquets ». Un béquet est une languette de papier portant le texte à ajouter et que l'on insère à l'endroit voulu sur la copie de référence.

Les copies de référence successives sont versées dans les dossiers du Bureau du réviseur législatif en chef et ne peuvent être empruntées qu'avec la permission de ce dernier ou d'un membre de son personnel.

Une fois l'avant-projet de loi imprimé en bon à tirer, il est possible d'y apporter des modifications mineures – et essentielles – tant que l'exemplaire qui sera déposé devant le Parlement n'a pas encore été signé par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Elles sont transmises par les réviseurs législatifs au Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller et au Service législatif de la Chambre des communes, qui veilleront à ce que les modifications apportées à l'exemplaire signé soient intégrées au texte lors de l'impression qui suit la première lecture.

## Quelles sont les étapes normales à chaque impression?

Voici un aperçu des étapes de l'impression et des délais normalement nécessaires pour chacune. Ceux-ci ne sont donnés qu'à titre indicatif et sont souvent écourtés ou prolongés selon les circonstances.

### Première épreuve et épreuve révisée

Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Tous les documents (projet de loi, table analytique, notes explicatives), sur support WordPerfect en français et en anglais, doivent être transmis au service informatique au plus tard à midi. Les épreuves seront imprimées au cours de la nuit et distribuées le jour ouvrable suivant.

### Épreuve pour examen

Cette impression devrait être considérée comme la dernière occasion d'apporter des modifications avant le dépôt au Parlement, à l'exception de celles qui font suite à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

Les instructions concernant la lettre de demande d'impression devraient être transmises avant midi. Toutes les corrections et autres modifications, en français et en anglais, doivent parvenir aux réviseurs législatifs le même jour avant 13 heures. Ces derniers apportent les corrections et modifications et transmettent la copie de référence au service informatique. Les nouvelles épreuves seront

Si le ministre parait désirer obtenir des exemplaires supplémentaires ou prendre ses exemplaires directement chez l'imprimeur – spécialement dans le cas où un projet de loi est imprimé un vendredi soir et que le ministre souhaite obtenir ses exemplaires le samedi matin – il doit en faire part aux légistes, qui voient à ce que les arrangements nécessaires soient pris.

### Arrangements particuliers

Le Groupe d'imprimerie St-Joseph se charge de l'impression de tous les avant-projets de loi. C'est le directeur de la Section de la législation qui signe la demande d'impression quand les légistes du projet de loi estiment, de concert avec le chargé de projet, qu'il est temps d'y procéder. Le projet est imprimé à partir des données électroniques transmises par les légistes au service informatique de la Direction des services législatifs. Les données sont codées et vérifiées par le service informatique avant d'être transmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph aux fins de photocomposition et d'impression des épreuves. Pour les impressions subséquentes, les modifications aux données sont saisies par le service informatique à partir d'une copie papier, préparée par les réviseurs législatifs responsables du projet de loi d'après les instructions des légistes. Les données sont ensuite retrasmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph pour impression.

Le Groupe d'imprimerie St-Joseph se charge de l'impression de tous les avant-projets de loi. C'est le directeur de la Section de la législation qui signe la demande d'impression quand les légistes du projet de loi estiment, de concert avec le chargé de projet, qu'il est temps d'y procéder. Le projet est imprimé à partir des données électroniques transmises par les légistes au service informatique de la Direction des services législatifs. Les données sont codées et vérifiées par le service informatique avant d'être transmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph aux fins de photocomposition et d'impression des épreuves. Pour les impressions subséquentes, les modifications aux données sont saisies par le service informatique à partir d'une copie papier, préparée par les réviseurs législatifs responsables du projet de loi d'après les instructions des légistes. Les données sont ensuite retrasmises au Groupe d'imprimerie St-Joseph pour impression.

Normalement, le projet de loi est imprimé à trois reprises avant d'être soumis à l'examen du leader du gouvernement à la Chambre des communes, qui décide s'il y a lieu d'en approuver le dépôt. Les versions imprimées qui suivent la première épreuve sont appelées épreuves révisées. L'épreuve qu'on fait parvenir au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour examen est appelée épreuve pour examen. La version imprimée finale est appelée épreuve en bon à tirer. Si le projet de loi est imprimé à nouveau avant le dépôt, il est appelé épreuve en bon à tirer révisée.

### Processus d'impression

parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé, au chargé de projet du ministère ou de l'organisme responsable, ou aux personnes que le chargé de projet désigne (voir *Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projet?*). Les demandes de renseignements provenant d'autres sources devraient être transmises au chargé de projet pour qu'il en décide.



## Sommaire

Le ministère parrain est tenu de préparer un sommaire du projet de loi, qui vise à faciliter la compréhension du texte par les parlementaires et le public. Le sommaire figurera en regard du texte de loi (page 1a), une fois celui-ci adopté. Il s'agit d'un résumé clair, factuel et impartial de l'objet du projet de loi et de ses principales dispositions. Il ne doit contenir aucune mention des décisions du Cabinet, des rapports de décision ou de quelque autre renseignement confidentiel du Cabinet.

Rédigé en anglais et en français, sa longueur doit être proportionnelle à la longueur du projet de loi et ne doit pas, en règle générale, dépasser deux pages dactylographiées à simple interligne dans chaque langue.

Le ministère parrain doit le faire parvenir aux légistes au moins une semaine avant l'impression de la première épreuve du projet de loi (si possible sur support électronique).

Comme il figurera dans les lois publiées, sa rédaction ne devrait pas appeler de changements une fois le projet de loi adopté; on utilisera l'indicatif présent et le terme « texte » sera préféré à « projet » ou « loi ».

## Notes explicatives

Les notes explicatives, de nature plus technique que le sommaire, donnent le détail des modifications apportées aux lois existantes par le projet de loi. Ce sont les légistes qui les rédigent. Elles figurent à la suite du sommaire, mais seulement pour la première lecture. Elles donnent notamment le texte original des dispositions abrogées ou modifiées en regard du texte du projet de loi.

## Impression et diffusion des avant-projets de loi

### Introduction

Le texte qui suit traite de l'impression des avant-projets de loi dans leur forme finale pour dépôt devant le Parlement. On y discute également de la manière dont les imprimés sont diffusés et à qui ils sont destinés. Ce processus, qui se distingue de la production et de la diffusion des sortes imprimées d'ébauches par les légistes eux-mêmes, intervient au moment où ceux-ci et les chargés de projet sont d'avis que le texte ne demandera plus de modifications importantes. Les légistes font alors donner des instructions à l'imprimeur, le Groupe d'imprimerie St-Joseph, pour que débute l'impression du projet de loi.

### Demandes de diffusion des projets de loi du gouvernement

Les avant-projets de loi émanant du gouvernement sont cotés « SECRET ». C'est pourquoi le texte d'un avant-projet de loi ne sera communiqué qu'à la Section de la législation, au Secrétariat de la législation et de la planification



de proposer soit des solutions de rechange, soit des solutions plus simples ou plus compatibles avec la législation fédérale existante.

Les réunions se déroulent dans les deux langues officielles. Les chargés de projet doivent donc fournir leurs instructions et commentaires, ainsi que toute documentation pertinente, en français et en anglais. De même, les légistes posent leurs questions ou formulent leurs commentaires dans la langue de leur choix. Le caractère bilingue des réunions ne pose d'ailleurs aucun problème lorsque le choix des fonctionnaires ministériels a été fait sérieusement et judicieusement.

### *Préparation des ébauches*

Les deux légistes se consultent, après chaque réunion, pour se mettre d'accord sur la meilleure façon de donner suite aux instructions. Ils consultent les jurilinguistes de façon ponctuelle sur des questions terminologiques, syntaxiques ou autres. Vers la fin du processus rédactionnel, ils soumettent leur texte aux jurilinguistes, de même qu'aux réviseurs législatifs, qui leur feront de nombreux commentaires et suggestions visant à améliorer le texte sur les plans de la grammaire, de la syntaxe, du style, de l'agencement des dispositions, de leur cohérence, etc.

Les deux légistes pourront également consulter les autres sections et secteurs du ministère de la Justice, afin de vérifier certains points de droit qui peuvent survenir en cours de rédaction.

### *La navette rédactionnelle*

À la lumière du consensus dégagé à la réunion ou des observations formulées sur la dernière ébauche, et sous réserve de leurs autres priorités, les légistes préparent une ébauche.

Les deux versions de chaque ébauche sont expédiées simultanément aux chargés de projet.

Puis, il y aura d'autres rencontres et d'autres ébauches, autant qu'il en faudra pour permettre la production d'un texte qui satisfasse tous les intervenants et en particulier le ministre responsable.

## **Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projets?**

L'avant-projet de loi est un document confidentiel du Conseil privé de la reine pour le Canada et, à ce titre, il est protégé par l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est généralement coté secret et doit en conséquence faire l'objet des précautions qui s'imposent. Ainsi, il ne peut être montré à une personne ne faisant pas partie de la fonction publique fédérale sans l'autorisation préalable du Cabinet, laquelle pourra être demandée dans le mémoire au Cabinet.

## Qu'est-ce que la navette rédactionnelle?

### Les rencontres de travail

Le premier légiste au dossier, après consultation de son collègue, convoque les rencontres de travail.

### Qui participe aux rencontres de travail?

Les deux légistes participent à toutes les réunions. Y participent aussi les chargés de projet et, au besoin, d'autres fonctionnaires du ministère parain. Il est indispensable que les deux légistes participent aux discussions au cours desquelles seront exposés et expliqués, avec tout le détail voulu, les positions et points de vue du ministère parain, de même que les problèmes et situations auxquels le projet de loi est censé apporter des solutions.

### Préparation des rencontres de travail

Avant chaque rencontre, les fonctionnaires ministériels et, en particulier, les conseillers juridiques étudient les deux versions de l'ébauche, pour s'assurer que toutes deux sont bien conformes aux orientations arrêtées par leur ministère et avalisées par le Cabinet, et pour repérer tout problème d'ordre juridique ou autre qu'elles pourraient comporter. Ils prennent le temps de consulter leurs commentants à cet égard.

Les fonctionnaires ministériels ne doivent surtout pas commettre l'erreur de limiter leur examen à une seule version, en tenant pour acquis que la seconde en sera nécessairement le reflet exact (voir *Corédaction* au présent chapitre). Chacune doit donc être examinée soigneusement par le ministère parain, qui devra s'assurer que ses orientations et objectifs sont bien rendus dans les deux langues.

Il est important de garder à l'esprit que, en cas de contestation judiciaire, les tribunaux appliquent et interprètent également les deux versions des textes de loi fédéraux. D'où l'importance de bien s'assurer qu'elles sont toutes deux le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

Les légistes encouragent les chargés de projet à être critiques dans leur examen des ébauches qu'ils leur soumettent. Il s'agit de construire, avec l'appui de chacun des intervenants, un texte qui répondra aux besoins du gouvernement et correspondra aux orientations approuvées par le Cabinet.

### Déroulement des rencontres de travail

Les légistes posent toutes les questions qu'ils estiment utiles à leur bonne compréhension des principes et objectifs du projet de loi. Les réponses des chargés de projet préciseront l'intention du ministère et permettront aux légistes

- les modèles législatifs pertinents;
- les difficultés d'ordre juridique qui se posent;
- la façon de traiter les manquements à la loi;
- les mesures transitoires à prendre pour faciliter la mise en place des nouveaux mécanismes envisagés.

La qualité des instructions de rédaction déterminera dans une large mesure le respect de l'échéancier fixé pour la réalisation du projet, ainsi que la qualité du texte de loi qui en résultera. C'est pourquoi il est important de les assujettir à un certain nombre de règles.

Les instructions seront le plus complètes possible. Elles feront état des orientations et décisions ministérielles bien arrêtées, à l'exclusion de toute forme de velléité ou de spéculation plus ou moins définie. Elles n'ont pas à comporter tous les détails qui pourraient s'avérer pertinents par la suite; ceux-ci pourront être mis au point à l'occasion des échanges qui auront lieu dans le cadre de l'examen des ébauches successives.

### *Comment les présenter?*

Sur le plan de la forme, pourvu qu'elles soient claires et concises, les instructions ne sont assujetties à aucune règle de présentation particulière.

Dans le cas d'un projet de loi long et complexe, les premières instructions sont communiquées aux légistes par écrit. Par la suite, elles peuvent leur être transmises de vive voix à l'occasion des rencontres de travail destinées à mettre au point la teneur du texte de loi envisagé.

### *Peuvent-elles prendre la forme d'un avant-projet de loi?*

En règle générale, il est à déconseiller de remettre aux légistes des instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi. Loin d'accélérer le processus, cette façon de faire risque fort de l'alourdir. En effet, les légistes devront d'abord interpréter le texte fourni pour en extraire les orientations avant de commencer à concevoir leur propre texte. Le rôle du chargé de projet consiste à communiquer clairement les orientations et objectifs poursuivis aux légistes. La meilleure façon de ce faire est de communiquer simplement, sans la forme législative.

À la demande des légistes, toutefois, le chargé de projet pourra à l'occasion fournir des modèles législatifs tirés de lois existantes lorsqu'il souhaite obtenir un effet juridique comparable. Dans la mesure où les légistes sont clairement instruits des orientations proposées, le repérage de ces modèles pourra contribuer à faciliter, en cours de rédaction, l'artimage du projet de loi à l'ensemble du corpus législatif. Il faudra toutefois faire preuve de prudence. Rares sont les modèles qu'on peut importer dans un nouveau cadre législatif sans adaptation.

tout autre secrétaire compétent du BCP afin de vérifier si les changements qui pourraient en résulter doivent être soumis à l'approbation du Cabinet.

S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi, et agréement du Cabinet.

Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres concernés.

## Comment les instructions sont-elles données?

### Qui donne les instructions rédactionnelles détaillées aux légistes?

Il incombe aux chargés de projet de fournir aux légistes les instructions dont ils auront besoin pour mettre au point, sur la base des grandes lignes contenues dans la décision du Cabinet, un texte qui se tienne juridiquement et qui permette de donner effet aux propositions que le ministre paraitra approuver par le Cabinet.

Ces instructions sont d'autant plus importantes que celles annexées au mémoire au Cabinet sont normalement, en dépit du soin qu'on a pu mettre à les rédiger, trop générales pour suffire à la tâche (voir *Élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2).

### Quel est leur but?

Non seulement les instructions sont un outil indispensable pour le légiste, mais elles fournissent au ministre paraitra l'occasion de bien réfléchir aux propositions qu'il souhaite mettre en place et de produire un ensemble cohérent de mesures à prendre pour y parvenir.

### Que contiennent-elles?

Les instructions comportent des renseignements complets et détaillés, avec documents à l'appui, portant notamment sur les points suivants :

- le contexte des mesures envisagées;
- les problèmes à régler et les solutions proposées;
- les objectifs précis du ministre responsable, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre;
- les mesures réglementaires envisagées;
- les modifications à apporter à d'autres lois;



avait pas de solution magique, le comité a recommandé la corédaction, méthode originale que d'autres pays ont adoptée depuis.

La corédaction est une technique de rédaction en contexte de bilinguisme maintenant bien ancrée au fédéral et qui a depuis longtemps fait preuve de son efficacité. Elle permet en effet de refléter le statut d'égalité des deux langues officielles consacré par la *Loi sur les langues officielles*, puis par la *Charte canadienne des droits et libertés* (voir le chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*).

### *But de la corédaction*

Le but de la corédaction est de permettre la production, moyennant une étroite et constante collaboration entre les deux légistes, des projets de loi en deux versions originales et autonomes. Chacune reflète l'intégralité des instructions ministérielles, dans le plus grand respect des règles propres au génie de la langue dans laquelle elle est rédigée, ainsi que de la réalité bilinguistique canadienne.

En corédaction, aucune des deux versions n'est la traduction de l'autre. Le texte de départ n'est pas, contrairement à ce qui se passe en traduction « classique », immuable : chaque corédacteur amène son collègue à modifier et à améliorer son texte.

Les deux versions comportent les mêmes titres et rubriques, les mêmes articles et les mêmes paragraphes. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que les alinéas et autres sous-divisions de chaque version soient parallèles, on favorise l'équivalence structurelle des deux versions de façon à en faciliter la lecture.

### *Fonctionnement de la corédaction*

Le principal atout de la corédaction est que chaque projet de loi est soigneusement pensé et rédigé par deux légistes d'expérience au lieu d'un seul. Les deux légistes doivent, du début à la fin du processus, collaborer très étroitement, de sorte que le projet ne peut qu'y gagner en qualité. L'un des légistes coordonne l'ensemble des activités liées à la préparation du projet de loi, mais il n'est pas l'unique responsable du dossier.

### **Quelle est la portée de l'énoncé de décision sur la rédaction?**

Les instructions rédactionnelles du mémoire au Cabinet constituent à la fois le fondement et le cadre du projet de loi. Elles doivent donc être assez larges pour que les légistes puissent donner suite aux objectifs exprimés et fournir le détail de la mesure législative (voir *Élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2).

Il arrive que surgissent, en cours de rédaction, des difficultés que le Cabinet n'avait pas prévues au moment d'approuver les instructions de rédaction. On doit alors consulter le Secrétaire à la législation et à la planification parlementaire et



Pour toute question sur la priorité à donner à un projet de loi, on consultera le directeur de la Section de la législation et le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) qui pourront, de concert, en décider à la lumière des éléments qui précèdent. L'approbation du leader du gouvernement à la Chambre des communes est sollicitée au besoin.

### Quand commence la rédaction?

Le mémoire au Cabinet, confirmé par le rapport de décision, a pour effet d'autoriser la Section de la législation à rédiger un projet de loi. On peut donc dire que l'obtention de cette décision constitue le préalable à l'intervention des légistes.

Il faut préciser que les circonstances font parfois que les légistes commenceront à rédiger avant cette étape. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes peut en effet autoriser l'affectation de légistes avant l'approbation du mémoire au Cabinet. Le ministre parrrain doit contacter le Secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller), qui consulte alors le directeur de la Section de la législation.

### Corédaction

#### Qu'est-ce que la corédaction?

La technique de rédaction des projets de loi utilisée à la Section de la législation est ainsi désignée car elle se caractérise par la rédaction conjointe du projet de loi par une équipe de deux légistes, l'un, généralement civiliste, étant responsable de la version française et l'autre, généralement formé en common law, responsable de la version anglaise. Cette technique vise à assurer la qualité rédactionnelle des deux versions et la prise en compte des deux systèmes juridiques canadiens, le droit civil et la common law.

#### Historique de la corédaction

Suivant l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales doivent, sous peine d'inconstitutionnalité, être adoptées, publiées et imprimées simultanément en français et en anglais.

Il faut par ailleurs se rappeler que, les deux versions étant d'égale valeur, les tribunaux interpréteront et appliqueront chacune d'elles, d'où l'importance de s'assurer que toutes deux sont le reflet fidèle des intentions gouvernementales. En 1976, en raison de critiques sévères formulées par le commissaire aux langues officielles, le ministère a mis sur pied un groupe de travail dont la tâche consistait à proposer une méthode propre à respecter l'égalité du français et de l'anglais tout au long de la filière législative afin de remettre au gouvernement des projets de loi de la plus haute qualité possible. Après avoir constaté qu'il n'y

fonction des priorités établies par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, et approuvées par le Cabinet.

On oublie trop souvent qu'un projet de loi est un peu comme un livre : une fois les grandes lignes arrêtées, il faut encore l'écrire et le publier! Le temps requis pour la rédaction d'un projet de loi varie en fonction de la nature et de la complexité du sujet traité, de la qualité des instructions de rédaction et des commentaires reçus des chargés de projet, ainsi que des impératifs politiques propres à sa genèse. Mais il faut, dans tous les cas, allouer suffisamment de temps à la phase rédactionnelle pour qu'un travail acceptable puisse être accompli, faute de quoi la qualité du texte et son efficacité risquent d'en souffrir.

La phase rédactionnelle d'un projet de loi prend fin avec l'impression des diverses épreuves. Chacune s'intercale avec les révisions effectuées par les légistes, les jurilinguistes, les réviseurs législatifs et, bien sûr, les chargés de projet. Il importe de prendre en compte le temps nécessaire à cette étape cruciale du processus. Il s'agit en effet du contrôle de la qualité. Du texte, bien sûr, mais aussi de la substance véhiculée par le texte. Ce n'est très souvent qu'à cette étape que les organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, le Secréariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances) peuvent apprécier les détails de la mesure proposée.

Il n'est donc pas exagéré de planifier une période pouvant aller jusqu'à trois semaines pour la phase dite « d'impression » du projet. La facture officielle du texte a souvent pour effet de susciter un examen plus poussé des détails de la proposition.

Avant de faire projections et promesses, les chargés de projet devraient discuter avec les légistes de l'échéancier envisagé. Une fois sensibilisés aux exigences de la rédaction législative, ils seront en mesure de traiter de la question avec leur ministère de façon plus réaliste. Il importe de ne pas sous-estimer les délais nécessaires pour obtenir un texte correct et efficace.

Parmi les éléments dont il faut tenir compte, on retiendra :

- les priorités législatives du gouvernement;
- le calendrier parlementaire : <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/calendar/calpre-f.htm>;
- le calendrier du ministère responsable du projet;
- la charge de travail des légistes;
- le travail de rédaction, pour le légistes, et de relecture, pour le ministère parain et les organismes centraux;
- le travail de relecture et de comparaison des deux versions;
- l'impression;
- le nombre de ministères intéressés;
- si le Cabinet a autorisé la tenue de consultations sur le texte du projet, le temps requis pour celles-ci.

Il est une constante que les légistes déplorent : le manque de temps dont ils disposent pour rédiger le projet de loi. Les échéanciers de rédaction sont

### Comment prévoir les délais de rédaction?

Rappelons que si la Section de la législation n'encourage pas la spécialisation par domaine ou par portefeuille, un légiste pourra se voir attribuer un projet en raison de son expérience dans le domaine ou dans un domaine connexe.

- la complexité, la nature et l'urgence du projet en cause.
- la charge de travail et l'expérience des légistes;

Le choix est déterminé notamment par :

de loi de grande envergure.  
plusieurs équipes de légistes se voient confier le soin de rédiger certains projets transgais et l'autre, de la version anglaise. Exceptionnellement, il arrive que Chaque dossier est attribué à deux légistes : l'un est responsable de la version mesures proposées par un ministre ont reçu l'aval du Cabinet.  
Le directeur de la Section de la législation attribue les dossiers une fois que les

### Comment les dossiers sont-ils attribués ?

Le Service est également chargé de superviser l'impression des projets de loi avant leur dépôt au Parlement et des lois après leur sanction royale. Les lois fédérales sont publiées dans leur version « sanctionnée », dans la *Gazette du Canada* et dans le recueil annuel. S'ajoute à ces publications la codification administrative des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* et le *Tableau des lois d'intérêt public et des ministres responsables*, ouvrage de référence indispensable. Enfin, le Service tient à jour l'ensemble des lois et règlements fédéraux, avec index historiques des modifications, à titre d'outil de travail pour la rédaction des projets de loi.

En plus d'exercer ces fonctions de révision, les paralégistes du Service appuient les légistes de diverses façons, notamment en rédigeant les modifications connexes et les notes explicatives de projets de loi d'envergure.

Les réviseurs législatifs assurent un service de révision aux rédacteurs. Cette révision a pour but, d'une part, de corriger la grammaire, l'orthographe et la syntaxe et, d'autre part, de veiller à l'uniformité du langage, à la clarté et au style du texte et à l'expression logique des notions qu'il comporte. En outre, les réviseurs vérifient les formules d'encadrement, les renvois internes, les citations historiques et les notes explicatives, veillent à la conformité des textes aux modèles, à l'application des normes et conventions en matière de rédaction législative et à la correction de la présentation des textes législatifs. En outre, ils révisent les motions d'amendement des projets de loi et vérifient la réimpression des projets par suite du dépôt du rapport des comités parlementaires.

législation et tiennent compte des règles et principes d'interprétation reconnus par les tribunaux.

La filière législative exige souvent une réaction rapide face aux problèmes qui surviennent. Vu l'influence déterminante que peuvent avoir les légistes sur les orientations, il importe de les consulter au plus tôt dans ces circonstances. Il est plus difficile d'infléchir les orientations en aval qu'en amont!

### *Les jurilinguistes*

Les jurilinguistes de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice sont des spécialistes de la langue juridique dont la mission fondamentale consiste à aider les rédacteurs législatifs à exprimer la règle de droit de la meilleure façon possible. Ils veillent à la qualité linguistique des textes législatifs, notamment en ce qui a trait au style, à la terminologie et à la phraseologie propres à la rédaction législative et aux sujets traités, et assurent la concordance des versions française et anglaise des textes.

Les services des premiers jurilinguistes ont été retenus dans la foulée de la mise en œuvre de la corédaction, en raison de l'état de dépendance dans lequel le français avait été relégué pendant des décennies. En effet, malgré la règle constitutionnelle voulant que la version française et la version anglaise d'un texte législatif fassent également autorité, des traductions hâtives avaient émaillé les textes législatifs d'anglicismes étranges et de tournures boiteuses difficiles à extraire. Les jurilinguistes se sont donc vu confier la mission d'assurer, pour l'avenir, le caractère authentique et idiomatique de la version française. Plus récemment, toutefois, avec l'essor des mouvements en faveur de la lisibilité, le besoin d'un appui analogue pour la version anglaise s'est fait jour. C'est dans ce contexte qu'a été créé, en 1998, le Service de jurilinguistique, formé de jurilinguistes travaillant sous la direction du jurilinguiste en chef et conseiller législatif.

### *Les réviseurs législatifs et paralinguistes*

Les réviseurs législatifs, du Service de révision et de publication de textes législatifs de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, fournissent un appui aux rédacteurs législatifs en révisant les projets de loi et de règlement. Le Service est aussi responsable de l'impression des lois fédérales et de la mise à jour des lois et règlements fédéraux.

Les jurilinguistes se tiennent au courant de l'évolution de la langue à l'égard tant des sujets traités que du droit et de la législation et, à la faveur des recherches qui s'imposent, conseillent les rédacteurs dans le cadre de la révision systématique des textes législatifs ou à l'occasion de demandes ponctuelles. Certes, leurs recommandations n'ont pas force obligatoire et les rédacteurs restent maîtres de leur dossier; il n'en reste pas moins que ce sont la justesse de leurs interventions et leur très haute compétence qui ont amené une amélioration considérable de la qualité des textes fédéraux.



Pourquoi devraient-ils être bilingues?

Les chargés de projet doivent être en mesure de travailler dans les deux langues officielles. La *Directive du Cabinet* exige que les projets de loi soient élaborés dans les deux langues officielles. Elle exige aussi que les ministères paratrans possèdent les connaissances et habiletés nécessaires pour :

- donner des instructions dans les deux langues officielles;
- répondre aux questions des légistes dans les deux langues officielles et à celles relatives aux deux systèmes juridiques en place;
- procéder à l'appréciation critique des deux textes.

Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des légistes. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs délais.

### Les légistes

Le travail des légistes de la Section de la législation consiste à rendre en forme et en style législatifs les orientations de l'exécutif. Les légistes sont des partenaires actifs des chargés de projet, partageant avec eux la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de ces orientations au moyen du projet de loi. Ils ont aussi pour rôle de veiller à la cohérence et à l'uniformité des lois fédérales, ainsi qu'à leur équité, et ils doivent faire en sorte qu'elles ne portent pas atteinte à la réputation du système juridique. Chargés de la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques et de principes juridiques, ils jouent un rôle de conseil auprès des chargés de projet (voir *Autres considérations d'ordre juridique et politique* au chapitre 2.2).

De la sorte, ayant à l'esprit l'efficacité globale du processus, les légistes fourniront de précieux conseils aux fonctionnaires ministériels sur les points suivants :

- les délais nécessaires à la rédaction et à l'impression du projet de loi;
- l'efficacité des dispositions proposées pour atteindre les objectifs visés;
- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;
- la forme que pourrait prendre les dispositions;
- l'insertion de certains types de dispositions dans le projet de loi envisagé.

Comme ils sont plus détachés face aux objectifs et orientations, les légistes pourront aider à mettre les choses en perspective. En effet, il leur est généralement plus facile de trouver une formulation que comprendront les parlementaires, les magistrats et le public. Leur formation les pousse à rechercher la clarté et la certitude dans l'expression de la règle de droit. Pour cela, ils s'appuient notamment sur des conventions de rédaction adaptées à la



Par exemple, lorsqu'une disposition du projet de loi risque de porter atteinte à des droits fondamentaux, il appartient aux conseillers juridiques ministériels de sensibiliser les fonctionnaires à la nécessité, en cas de contestation judiciaire, de démontrer le caractère nécessaire et raisonnable, aux termes de l'article premier de la Charte, des limites ainsi posées, et de colliger les justifications voulues. Ils les assistent aussi dans la mise en œuvre du système d'appui au Cabinet (voir *Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet* au chapitre 2.2). Enfin, les conseillers juridiques sont bien placés pour rappeler l'importance de constituer une équipe de chargés de projet qui connaisse bien tous les éléments de la filière législative; le succès de l'entreprise en dépend. Ils insisteront également sur la situation de bilinguisme et de biculturalisme propre au Canada et sur les aspects dont il faut tenir compte à cet égard pour obtenir un produit de qualité (voir *Qu'est-ce que la corédaction?* dans ce chapitre).

### **Les chargés de projet**

Qui sont-ils?

Le plus souvent, les chargés de projet sont les conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès du ministère responsable du projet de loi. Comme il s'agit d'un document juridique complexe, le ministère a avantagé à confier à ses juristes, qui connaissent bien les domaines visés de même que les difficultés juridiques qu'ils peuvent receler, le soin de formuler les instructions devant guider la rédaction du projet et de commenter les deux versions des avant-projets successifs.

Par ailleurs, lorsque ce sont des fonctionnaires ministériels qui agissent à titre de chargés de projet, ils doivent communiquer avec le directeur du service juridique ministériel le plus tôt possible. Faute de pouvoir lui-même se joindre à l'équipe des chargés de projet, le directeur désignera des conseillers juridiques d'expérience qui, outre leur capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles, connaissent bien le sujet à traiter.

Combien devrait-il y en avoir?

Le nombre des chargés de projet varie en fonction de la portée et de la complexité de la mesure législative envisagée, mais, de façon générale, devrait être restreint. Leur rôle consistant à communiquer aux légistes les décisions arrêtées par le ministère parait, les réunions risquent, s'ils sont trop nombreux, de prendre l'allure de discussions sur les orientations.

Il arrive par ailleurs que, en raison du sujet traité, un projet intéresse plusieurs ministères, auquel cas chacun d'eux peut vouloir désigner son propre chargé de projet.

## Comment les projets de loi sont-ils rédigés?

### Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des projets de loi?

#### *Les fonctionnaires ministériels*

Qui sont-ils?

Cette appellation regroupe une bonne variété de fonctionnaires appartenant au ministère responsable du projet de loi. Ces fonctionnaires sont chargés, dans tel ou tel secteur de leur ministère, de l'élaboration des objectifs qui donneront lieu au projet de loi. On les appelle le plus souvent les « responsables de programmes ».

#### Connaissance du sujet

Les responsables de programmes maîtrisent bien les différents aspects – organisationnels et opérationnels – du sujet traité. En outre, leur connaissance des rouages de leur administration leur permettra de bien guider les chargés de projet et les légistes, et d'adresser aux personnes compétentes les questions auxquelles il leur est difficile de répondre.

Ils devraient avoir facilement accès aux instances supérieures du ministère; cela leur permettra d'obtenir rapidement soit des réponses, soit des décisions sur les orientations, les objectifs ou les priorités. En effet, de nombreuses questions se posent inévitablement en cours de rédaction, qui nécessitent une intervention rapide.

#### *Les conseillers juridiques ministériels*

Qui sont-ils?

Chaque ministère ou organisme fédéral est doté d'un service juridique formé de conseillers juridiques relevant du Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.

Quel est leur rôle?

Les conseillers juridiques expliqueront le fonctionnement et les impératifs de la filière législative. Ils informeront les intéressés des contraintes de temps inhérentes au processus rédactionnel et veilleront à ce que les instructions de rédaction soient formulées le plus soigneusement possible. Ils expliqueront aux responsables du dossier les effets éventuels de certaines dispositions sur le plan juridique, et amènent les responsables du dossier à réorienter ou à rectifier celles qui sont susceptibles de poser problème sur le plan juridique, notamment au regard de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

## Comment faciliter le travail de révision des textes législatifs?

Les lois et les règlements fédéraux font à l'occasion l'objet d'une révision, ce qui permet d'en retrancher les textes devenus superflus par abrogation ou autrement et d'y intégrer les textes nouveaux.

Ce processus a engendré un certain nombre de conventions, dont l'effet premier a été de faciliter le travail des réviseurs, et surtout de ne pas bouleverser la structure du texte. Ainsi, on regroupera à la fin du projet, car elles disparaîtront à plus ou moins brève échéance :

- les dispositions transitoires ou à effet limité dans le temps;
- les dispositions abrogatives ou modificatives;
- les dispositions d'entrée en vigueur.

D'autres conventions ont pour but de faciliter le réaménagement périodique des textes par révision générale ou publication administrative ponctuelle. En voici quelques exemples qui ont trait aux projets de loi modificative :

- les modifications seront expresses et non implicites, notamment en cas d'antinomie entre la nouvelle disposition et une disposition existante; on évitera ainsi à l'usager d'avoir à trier le bon grain de l'ivraie;
- les modifications porteront sur le texte directement et non sur son interprétation; on évitera ainsi les raisonnements spéculatifs et les interprétations indésirables.

Horris le cas des changements terminologiques globaux, on remplace une unité au complet – article, paragraphe, alinéa, etc. – et non quelques termes à la fois. L'informatique est à cet égard fort utile aux légistes.

règlements. Le français n'en a pas besoin, car ce rapport ressort clairement de l'adjectif « réglementaire ».

### Conventions découlant de la procédure parlementaire

Il arrive que la procédure parlementaire (voir *Sommaire du processus parlementaire* au chapitre 2.4) engendre des conventions de rédaction législative. C'est le cas de la règle voulant que, même si un projet de loi comporte d'autres divisions, l'unité fondamentale qui jalonne l'étude en comité – et l'objet des votes – est l'article. Il est donc de la première importance de ne regrouper dans un même article que les éléments qui sont propres à exprimer clairement un seul concept. En amalgamer plusieurs en un seul article – bien qu'en paragraphes distincts – aurait pour conséquence de priver les parlementaires, au moment du vote, de la possibilité de se prononcer de façon significative sur chacun des concepts.

Par ailleurs, le préavis de dépôt du projet de loi indique le titre intégral de celui-ci. Le titre doit refléter correctement le contenu du projet, à défaut de quoi celui-ci pourra être jugé irrecevable. Cette convention ne vise toutefois pas le titre abrégé qui, au regard de la procédure parlementaire, n'est qu'un article parmi d'autres.

### Comment faciliter l'accessibilité des textes législatifs?

Bon nombre de conventions de rédaction ont pour objectif de rendre les textes législatifs plus accessibles, tant du point de vue de leur lecture que de celui de leur consultation. La plupart des utilisateurs ne lisent pas les lois ou les règlements dans leur entier, car seules quelques dispositions les intéressent. Celles-ci ont donc intérêt à être agencées selon un ordre logique et constant. On a vu que, par convention, c'est l'article qui est l'unité de base. Un texte peut ou non comporter des parties, sections ou sous-sections, mais la numérotation des articles est continue d'un bout à l'autre du texte; elle n'est donc pas renouvelée à chaque division.

L'article devrait ne comporter qu'une seule idée, exprimée le plus souvent par une seule phrase; plusieurs idées connexes seront quant à elles regroupées en autant de paragraphes sous un même article.

On évite, toujours par convention, de renommer des dispositions existantes, de façon à éviter toute confusion possible dans les renvois.

Dans la formulation de la règle de droit, on favorisera toujours la logique : pour une activité réglementée, on prévoira d'abord la délivrance des permis, ensuite leur suspension ou révocation.

Il importe de structurer le projet selon les besoins de son lectorat. Ainsi, on mettra généralement au début du texte les dispositions concernant l'objet et les principes généraux; celles portant sur la mise en œuvre, le contrôle d'application et les pouvoirs réglementaires seront quand à elles mises à la fin.



« objet », « acte », « disposition » ou « conseil ». La plupart du temps, c'est le contexte d'une phrase qui permet de résoudre les difficultés de polysémie. La convention veut que le légiste évite d'employer le même mot dans des acceptions différentes.

### *Les définitions*

Le légiste aura souvent recours à la technique de la définition pour limiter les effets de la polysémie. La définition équivaut alors à une règle d'interprétation instantanée dont la portée est limitée au texte où elle se trouve.

Certaines définitions servent à alléger le texte : « Conseil » pour « Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada ». D'autres serviront à préciser ou à étendre la portée d'un terme. Ainsi, on pourra assimiler à « végétal », les « graines, pollens, spores et cultures tissulaires » du végétal visé. La définition ne devrait jamais servir à reproduire la signification courante d'un terme, telle qu'on la retrouve dans les dictionnaires. La présence d'une définition ne signifie pas que le terme visé est particulièrement important, pas plus que l'ensemble des définitions ne constitue un relevé des termes les plus fréquemment utilisés.

Suivant la convention – elle-même fondée sur le simple bon sens –, on s'abstiendra de donner par définition un sens artificiel à un terme. Ainsi, on évitera les définitions du genre : « on entend par "animal" les animaux et les végétaux [...] ».

### *Les éléments des lois et des règlements*

L'article est l'unité élémentaire et fondamentale. Aussi convient-il d'éviter de le fragmenter en sous-unités inférieures au paragraphe. Le recours aux alinéas et aux sous-alinéas sera limité aux cas de véritable énumération verticale, où cette présentation permet de mieux saisir l'articulation d'éléments placés sur le même plan.

### *L'effet du bilinguisme*

Les conventions rédactionnelles varient selon les exigences linguistiques propres à chaque langue : celles communément appliquées en français ne sont pas forcément reconnues en anglais, et vice-versa. Les versions françaises des lois plus anciennes, assujetties à des contraintes de traduction qui ne rendaient pas justice au génie de la langue, étaient le parfait miroir de la version anglaise. Par exemple, les définitions propres au français étaient présentées selon l'ordre alphabétique anglais!

Les définitions illustrent bien l'autonomie de chacune des deux versions. Il arrive qu'une définition nécessaire dans une langue soit superflue dans l'autre, ou sensiblement différente. L'exemple le plus courant est l'adjectif « prescribed », qu'il est nécessaire de définir en anglais afin de préciser qu'il se rapporte aux



## Protocole de rédaction législative

### Vue d'ensemble

Le 30 octobre 1840, Stendhal écrivait à Balzac qu'il lisait chaque jour quelques pages du Code civil pour s'imprégner de son style naturel. Ceux qui lisent les lois fédérales à cette fin ne sont sans doute pas légion. Quoi qu'il en soit, on reconnaît celles-ci à un style qui, pensent les légistes, est en rapport avec le rôle que joue la législation dans notre société.

La langue française et la langue anglaise constituent le matériau de base des lois et des règlements, puisant à la fois dans le vocabulaire courant et dans le vocabulaire juridique. On trouve aussi parfois des formules mathématiques dans certains types de textes.

Les conventions de rédaction législative viennent modeler le texte de loi : elles sont à la langue ce que sont les conventions constitutionnelles au droit constitutionnel.

On peut dire qu'elles découlent d'un certain usage, que le passage du temps est venu consacrer. Ainsi, les légistes auront le plus souvent recours au présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation. Cela ne veut pas dire que le futur ou d'autres formulations soient incorrectes, mais tel est l'usage reconnu dans la francophonie.

Par ailleurs, les légistes ne peuvent déroger à la grammaire courante : le faire porterait atteinte à l'intégrité de la langue et serait source de confusion.

Une remarque : le texte qui suit expose des règles qui s'appuient sur le génie de la langue française. Ces règles ne sont pas nécessairement transposables en anglais, pas plus que les règles de l'anglais n'ont droit de cité en français. Le lecteur est donc invité à lire la version anglaise de ce texte, et à comparer les leçons qu'il peut en tirer.

Le lecteur trouvera dans le protocole canadien de rédaction législative publié par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada un aperçu de normes de rédaction législative généralement reconnues :

<http://www.law.ualberta.ca/alr/ulc/acts/fdraft.htm>.

### Comment éviter les ambiguïtés ou imprécisions en rédaction législative?

Une des fonctions premières des conventions législatives est d'éviter les ambiguïtés et les imprécisions de la langue dans les lois et les règlements. Une des difficultés principales, en rédaction, découle de la polysémie, c'est-à-dire le fait qu'un même mot ait parfois plusieurs sens. Et le droit ne fait pas exception : qu'on songe au mot « droit » lui-même, qui désigne tantôt la science juridique, tantôt l'ensemble des règles de conduite que se donne une société, tantôt une prérogative individuelle sanctionnée par la loi, tantôt une somme d'argent versée aux pouvoirs publics, etc.; il en va de même de « cause ».

gouvernement à la Chambre des communes et au cours du processus parlementaire; en voici les principaux éléments :

- les cahiers d'information à l'usage du ministre ou du secrétaire parlementaire et des membres des comités parlementaires qui étudieront le projet de loi;
  - des ébauches des déclarations que feront le ministre, le secrétaire parlementaire et d'autres représentants du gouvernement au cours des débats aux diverses étapes du processus parlementaire;
  - un document d'information succinct décrivant le projet de loi;
  - les documents mis au point au chapitre des communications.
- Dans la phase finale de sa rédaction, le projet est imprimé par le Groupe d'imprimerie St-Joseph en vue d'être soumis à l'approbation du Cabinet.

### **Approbation des projets de loi par le Cabinet**

Une fois le projet de loi rédigé dans les deux langues officielles à la satisfaction du ministre parrain, du ministre responsable, du directeur de la Section de la législation et du Bureau du Conseil privé, il doit être approuvé par le Cabinet avant d'être présenté au Parlement.

Le processus d'approbation par le Cabinet comporte plusieurs étapes :

- Le personnel du Secréariat de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) communiquera avec l'adjoint législatif du ministre parrain pour coordonner le moment du dépôt du projet de loi.
- Tout au long du processus d'impression, les copies sont envoyées directement au SL&PP/C et au ministre parrain.
- Le SL&PP/C examine le projet de loi et consulte le secrétariat approprié du BCP pour s'assurer qu'il correspond aux objectifs approuvés par le Cabinet.
- Le SL&PP/C prépare une note de brefage à l'intention du leader du gouvernement à la Chambre des communes.
- Le SL&PP/C remet le projet de loi et la documentation au leader du gouvernement à la Chambre des communes. Celui-ci procède à un examen détaillé, au terme duquel il prend la décision de recommander ou non au Cabinet le dépôt au Parlement.
- S'il en recommande le dépôt, le leader du gouvernement à la Chambre des communes demande au Cabinet de lui déléguer le pouvoir d'approuver le projet de loi en vue de son dépôt.

- Après la réunion du Cabinet, et avant le dépôt du projet de loi, le SL&PP/C distribue le projet de loi accompagné d'un nouveau mémoire au Cabinet, puis présente le projet de loi au premier ministre ou au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour signature. Si le projet de loi prévoit l'affectation de fonds publics, il est accompagné de la recommandation royale, dont l'obtention est prise en charge par le SL&PP/C.

## Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi

### Rédaction des projets de loi

Le processus rédactionnel s'ouvre par une décision du Cabinet autorisant, conformément aux instructions qu'elle comporte, la rédaction d'un projet de loi. La Section de la Législation, qui fait partie de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, est chargée de la rédaction de tous les projets de loi émanant du gouvernement. Elle se compose de conseillers juridiques spécialisés en rédaction législative (légistes) qui jouissent de l'appui d'autres personnels de la Direction, notamment ceux des services de Jurilinguistique, de Révision législative et d'Informatique. Elle comporte également un bureau satellite au ministère des Finances, chargé de la rédaction des projets de nature fiscale. Tout projet de loi est rédigé par une équipe de deux légistes de la Section de la Législation travaillant parallèlement aux versions française et anglaise. Aucune des deux versions n'est subordonnée à l'autre. La corédaction tient par ailleurs compte du bilinguisme, chaque légiste ayant habituellement étudié soit la common law, soit le droit civil. L'un des deux a la responsabilité première de communiquer avec les chargés de projet et de gérer les tâches administratives. Le ministère peut vouloir consulter d'autres ministères sur l'avant-projet de loi.

Les chargés de projet, qu'ils soient ou non conseillers juridiques auprès du ministère responsable du projet, jouent un rôle essentiel. Ils fournissent aux légistes la matière – contexte, détails, objectifs, documentation et autres renseignements techniques – nécessaire à la réalisation d'un texte de loi qui soit conforme à la fois à la décision du Cabinet et aux objectifs poursuivis par le ministère. Ils analysent et commentent chacune des ébauches préparées par la Section de la Législation au cours de la navette.

La tradition veut que les avant-projets de loi soient traités comme des documents secrets du Cabinet. De nos jours, toutefois, la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* permet aux ministères de procéder, avec l'autorisation du Cabinet, à des consultations au sujet des avant-projets de loi.

Les aspects financiers du projet devraient être pris en compte au plus tôt dans le processus rédactionnel afin de déterminer si la recommandation royale (dépenses publiques) ou une motion de voies et moyens (mesures fiscales) est requise. Ces questions peuvent avoir un effet déterminant sur la planification législative du gouvernement, notamment sur le choix de la chambre où le projet de loi sera d'abord déposé : Sénat ou Communes. Ces questions résolues, les légistes pourront en aviser le Secrétaire de la Législation et de la planification parlementaire/Conseiller du BCP. Le ministère des Finances devrait être consulté sur le besoin de recourir à une motion de voies et moyens. Pendant la rédaction du projet de loi, le ministère prépare la documentation qui sera nécessaire à l'examen du projet par le leader du

## Chapitre 2.3 Projets de loi : rédaction et approbation par le Cabinet

### Aperçu

Le présent chapitre complète la section 4 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*. Il traite des diverses étapes relatives à la mise en forme législative des orientations et objectifs, et à l'approbation par le Cabinet du projet de loi qui en résulte. Il dresse un portrait des activités et des résultats liés à ce processus.

### Sommaire

- Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi
- Protocole de rédaction législative
- Comment les projets de loi sont-ils rédigés?
- Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi

### Destinataires

- Les fonctionnaires qui participent à la rédaction des projets de loi et qui sont chargés de les soumettre à l'approbation du Cabinet.

### Messages clés

- La rédaction d'un projet de loi est une tâche complexe et cruciale au sein du processus et on ne saurait surestimer le temps et les efforts qu'elle exige.
- Les projets de loi sont rédigés selon des normes bien établies : les conventions de rédaction législative.
- Les fonctionnaires responsables des programmes doivent être prêts à réagir à l'analyse critique du projet de loi à laquelle se livrera le leader du gouvernement à la Chambre des communes.
- Cette étape devrait servir de préparation à l'étape du processus parlementaire.



Calendrier d'élaboration du MC

SEMAINES PRÉCÉDANT LES SÉANCES DU COMITÉ DU CABINET	6 semaines (au plus tard) : Avis du ministère parrain de MC la semaine suivante. Examen des délais; inventaire des liens horizontaux et des ministères clés devant participer à l'élaboration du MC.	5 semaines : Au moins 72 heures avant la réunion pour étudier le MC	4 semaines : Au moins 72 heures avant la réunion pour étudier le MC	3 semaines : Réunion interministérielle	2 semaines : Troisième ébauche soumise à l'examen de la communauté interministérielle.	1 semaine : Remise des versions française et anglaise du MC au BCP
LUNDI		Réunion avec les représentants des ministères clés pour examen de l'ébauche.	Deuxième ébauche soumise à l'examen de la communauté interministérielle.		Au besoin, réunion interministérielle générale ou rencontre des représentants des ministères clés.	
MARDI				Réunion interministé- rielle (au moins 21 jours avant la séance du CC)		
MERCREDI						
JEUDI						
VENDREDI						



ÉTAPE	ACTIVITÉS ET RÉSULTATS
<p>Distribution du mémoire aux autres ministres par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.</p>	<p>Ces notes documentaires sont destinées à l'usage exclusif du président du comité et des ministres du BCP (premier ministre, vice-premier ministre, ministre des Affaires intergouvernementales, leader du gouvernement à la Chambre des communes et leader du gouvernement au Sénat. (<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;Page=ministers">http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&amp;Page=ministers</a>).</p>
<p>L'analyste du BCP prépare des notes documentaires à l'intention du président du comité d'orientation compétent.</p>	<p>Dès que le comité du Cabinet s'est prononcé sur la proposition, un rapport est rédigé par le secrétaire du comité et diffusé par le Service des dossiers du Cabinet. Il est fondé sur la décision prise par le comité concernant les « Recommandations ministérielles » (RM) et les annexes du MC (telles les instructions de rédaction). Le secrétaire qui rédige le RC peut consulter le ministre d'origine, ainsi que tout autre ministre intéressé pour s'assurer que la formulation du RC est conforme aux décisions des ministres. Voir aussi la section A de <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur</i>.</p>
<p>Examen du mémoire au Cabinet et des instructions de rédaction par le comité d'orientation du Cabinet et diffusion du rapport (RC) en résultant par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.</p>	<p>Le Cabinet plénier examine le RC et les instructions de rédaction en annexe. Le RC et le mémoire au Cabinet sont les documents sur lesquels se fonde la discussion du Cabinet. Si celui-ci accepte le rapport du comité, sa décision est communiquée à titre de Rapport de décision (RD). Voir aussi <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur</i>.</p>
<p>Approbation par le Cabinet du RC et des instructions de rédaction/diffusion du Rapport de décision (RD) par le Service des dossiers du Cabinet du BCP.</p>	

ÉTAPE		ACTIVITÉS ET RÉSULTATS	
directrices sur le bon gouvernement et le Calendrier d'élaboration du MC.		Rédiger le mémoire au Cabinet.	
Établir les instructions de rédaction.		Les instructions de rédaction doivent être établies par une équipe d'agents bien au courant, qui seront également disposés à fournir des instructions détaillées aux légistes lors de la phase de rédaction du projet de loi. L'équipe doit compter un représentant du service juridique ministériel (SJM). Pour des renseignements détaillés, voir la Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction.	
Solliciter les approbations internes nécessaires, dont celle du ministre (selon les usages ministériels).		Ce processus nécessite généralement la préparation de documents d'information.	
Faire traduire le mémoire au Cabinet (selon les usages ministériels).		Il faut donner aux traducteurs le temps et l'information dont ils ont besoin pour établir une traduction fidèle. La traduction doit toujours être revue par les responsables des orientations et des objectifs.	
Organiser la réunion interministérielle et distribuer l'ébauche du mémoire au Cabinet aux ministères qui assisteront à la réunion.		Distribuer le projet à tous les ministères dont le ministre siège au comité d'orientation saisi du mémoire au Cabinet, ainsi qu'aux autres ministères qui pourraient être touchés par la proposition, inclure également les analystes compétents du BCP, du SCT et du ministère des Finances. Il est important de donner aux ministères suffisamment de temps pour se familiariser avec le projet de mémoire au Cabinet avant la tenue des réunions interministérielles. Voir aussi la section E de <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur</i> .	
Tenir une réunion interministérielle, présidée par la haute direction.		L'objet est d'informer les autres ministères des détails de la proposition, de connaître leurs positions (afin d'en tenir compte dans le mémoire au Cabinet) et de régler les problèmes.	
Mettre la dernière main au mémoire au Cabinet (notamment la traduction) et le soumettre à l'approbation du ministre, conformément aux usages du ministère.		Faire parvenir au ministre les documents d'information, notamment les résultats des consultations interministérielles. Vérifier que le mémoire au Cabinet est conforme aux exigences de contenu et de présentation du BCP exprimées dans le document <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur</i> .	
Envoyer au Service des dossiers du Cabinet du BCP deux exemplaires du mémoire au Cabinet signé, ainsi que la version électronique sur disquette.			
Préparer la documentation de la réunion du Cabinet et aux réunions des comités du Cabinet.		Il peut s'agir d'un jeu de diapositives, d'une série de points à discuter, de documents d'information supplémentaires expliquant les prévisions quant aux positions des autres ministres, ainsi que de jeux de questions et réponses.	

## Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs

Le tableau qui suit décrit les principales étapes du processus d'élaboration et d'approbation des orientations et objectifs législatifs, ainsi que les activités et résultats associés à chacune. On devrait utiliser ce tableau avec le Calendrier d'élaboration du MC, qui le suit. Ce calendrier fournit des éléments d'information utiles concernant les échéanciers à respecter dans le cadre de ce processus.

ÉTAPE		ACTIVITÉS ET RÉSULTATS	
Communiquer avec l'analyste de la Direction des opérations du Bureau du Conseil privé chargé des orientations de votre ministère.	Communiquer avec le service ministériel des affaires du Cabinet.	Le service ministériel des affaires du Cabinet fournit : <ul style="list-style-type: none"><li>des conseils sur la marche à suivre et les exigences du ministère;</li><li>de l'information sur les exigences du Bureau du Conseil privé;</li><li>des exemplaires du document <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur</i> (<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/defaut.asp?language=F&amp;page=publications&amp;sub=mc&amp;doc=mc_f.htm">http://www.pco-bcp.gc.ca/defaut.asp?language=F&amp;page=publications&amp;sub=mc&amp;doc=mc_f.htm</a>);</li><li>de l'aide pour l'élaboration des orientations et objectifs.</li></ul> Voir aussi la section E de <i>Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur, les Lignes directrices sur le bon gouvernement</i> et le Calendrier d'élaboration du MC.	Communiquer avec le service des affaires parlementaires de votre ministère.
Communiquer avec les analystes du Secrétaire du Conseil du Trésor et du ministère des Finances responsables des orientations de votre ministère.	Communiquer avec les analystes du Secrétaire du Conseil du Trésor et du ministère des Finances responsables des orientations de votre ministère.	Il est bon de procéder à une consultation sans tarder pour déterminer si la proposition : <ul style="list-style-type: none"><li>nécessite un rajustement des dépenses existantes;</li><li>nécessite de nouvelles dépenses;</li><li>a des incidences sur le passif éventuel de l'État;</li><li>nécessite des rajustements importants aux programmes existants;</li><li>a des incidences sur les sociétés d'État;</li><li>a des incidences sur les langues officielles ou les relations syndicales-patronales.</li></ul>	Vérifier la Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le mémoire au Cabinet, les Lignes
La liste de contrôle met en lumière une gamme de questions à examiner le plus tôt possible à l'étape de l'élaboration des orientations et des objectifs.			

- formulation des principales prescriptions devant être observées;
  - sommaire des différentes techniques envisagées pour encourager l'observation volontaire, contrôler l'application et répondre aux manquements (y compris les mesures de dépenalisation);
  - facteurs dont les agents tiendront compte dans l'exercice de leurs pouvoirs.
- En vue d'aider les ministères à s'acquitter de cette tâche, le Conseil du Trésor a publié un guide élaboré par le Projet d'adhésion au droit réglementaire et intitulé *Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation* <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>.
- La Section du droit administratif (affaires réglementaires) du ministère de la Justice est à même de conseiller les participants au processus législatif sur toute question concernant la mise en application des lois et leurs contrôles d'application.



en outre les fondements de la délégation ainsi que les modalités de partage de la responsabilité. Les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent habituellement sous la responsabilité de l'administration dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.

16. De tels accords doivent être appliqués de façon à assurer l'uniformité et la coordination, et à permettre l'identification rapide des personnes à qui des pouvoirs supplémentaires ont été délégués.

**Contrôles**

17. Toute administration dont les agents exercent des pouvoirs d'application de la loi doit établir des mécanismes lui permettant de contrôler la légalité de leurs activités. Ces mécanismes doivent reposer sur des règles de responsabilité claires et bien comprises.

### *Programmes d'observation et de mise en application*

En février 1992, le Conseil du Trésor a modifié la *Politique de réglementation* du gouvernement (<http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>) afin de mettre desormais l'accent sur l'observation. À l'origine de ce changement d'orientation on retrouve les motifs suivants :

- la volonté de gérer plus efficacement des ressources sans cesse réduites;
- bien montrer que le but premier de l'application des lois normatives est l'observation des prescriptions légales et non la répression des manquements;
- la volonté d'éviter les risques grandissants de poursuites pour négligence dans l'application de la loi auxquels s'expose l'administration eu égard à la jurisprudence récente.

Les ministères chargés de l'application de lois normatives sont généralement tenus d'élaborer des programmes formels d'observation et de mise en application. Ils doivent en outre s'assurer qu'ils disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités et se conformer eux-mêmes aux prescriptions de la loi lorsque celle-ci lie l'État. Ces questions devraient figurer au premier plan du processus d'élaboration des objectifs de toute nouvelle mesure législative ou réglementaire. Au stade de la rédaction et aux étapes subséquentes, il sera peut-être trop tard pour songer à recourir à des techniques plus modernes comme les solutions négociées aux manquements et les régimes de pénalités.

Le programme formel de mise en application et de contrôle est généralement précédé de l'élaboration d'une stratégie informelle de mise en application où sont analysées les difficultés escomptées. Par la suite, le programme formel comprend généralement les éléments suivants :

- sommaire des objectifs législatifs et réglementaires;
- orientation du programme;



## Critères de formation

7. Pour être investi de pouvoirs d'application de la loi, l'agent doit remplir, sur le plan de la formation, des exigences liées à l'objectif législatif et respectant les normes de formation minimales mises au point par le Comité interministériel des sous-ministres responsables de la réforme de la réglementation, auxquelles peut s'ajouter toute autre formation jugée indiquée par l'administration.
8. Le seuil minimal de formation doit être établi avant que les pouvoirs d'application de la loi soient effectivement conférés.
9. Afin d'assurer le respect continu des normes, l'administration doit offrir un programme de perfectionnement et de formation permanente, en fonction de l'évolution du cadre où s'exercent les pouvoirs.

## Méthodes et facteurs fonctionnels

10. Saut indication contraire, l'application du droit pénal fédéral – au sens des *Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi* par les textes législatifs fédéraux – relève de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

11. Les pouvoirs doivent être limités à ce qui est nécessaire à la mission de l'administration. Sa présence dans un lieu ou la simple connexité d'une fonction par rapport à son mandat ne sont pas des motifs suffisants pour étendre les pouvoirs de ses agents en matière d'application de la loi.
12. Les limites dont la loi assortit les pouvoirs d'application ne devraient pouvoir être franchies que dans les situations suivantes : exécution d'un mandat visé, attribution légale d'une compétence exceptionnelle à l'administration et poursuite ininterrompue au Canada. Dans ce dernier cas, l'affaire doit être remise aux autorités policières compétentes dans les meilleurs délais.
13. Les enquêtes entourant les crimes internationaux et les activités criminelles organisées sont la responsabilité première de la GRC. Des accords de collaboration et d'entraide pourront être conclus entre diverses administrations soit de façon ponctuelle, soit par reconduction d'accords existants, soit dans de nouvelles conditions, selon les circonstances.

## Accords intergouvernementaux : extension ou délégation de pouvoirs

14. La délégation de pouvoirs par un autre ordre de gouvernement doit répondre à un besoin légitime. Ces pouvoirs doivent être requis pour réaliser l'objet de la loi fédérale en cause. Ils doivent être énumérés dans un accord, qui prévoit expressément que les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes demeurent sous la responsabilité de l'administration fédérale dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.
15. La délégation de pouvoirs à un autre ordre de gouvernement se fait au moyen d'un accord qui énonce le motif principal de la délégation. Cet accord indique

générale, le statut d'agent de la paix pour l'application de la loi dont elles sont responsables.

Or, dans toute la mesure du possible, les mesures de protection nécessaires à l'exercice des fonctions attribuées par une loi devraient être définies dans celle-ci, à moins que le renvoi à une autre loi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que poserait la modification de l'une d'entre elles). Cela dit, le renvoi devrait être précis et limité à ce qui est utile pour l'exercice des pouvoirs en cause.

*Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux*

Le Comité interministériel des agents supérieurs d'application de la loi a approuvé les principes suivants relativement à l'attribution et à l'exercice des pouvoirs d'application de la loi.

*Le cadre juridique des pouvoirs*

1. Les dispositions attributives de pouvoirs d'application de la loi doivent être claires et précises.
2. Avant de nommer une personne à une fonction comportant l'exercice de pouvoirs d'application de la loi, l'administration doit s'assurer que le candidat est pleinement conscient des responsabilités inhérentes à cette fonction. L'exercice de ces pouvoirs doit dans tous les cas être fondé en droit.
3. La nature et la portée des pouvoirs conférés doivent être limitées à ce qui est nécessaire à l'application de la loi en cause, et doivent être déterminées en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes. L'agent qui se voit conférer le statut d'agent de la paix n'est pas pour autant habilité à exercer les pouvoirs que comporte ce statut en dehors du cadre de ses fonctions. L'attribution doit être conforme aux Lignes directrices relatives à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi en vertu des textes législatifs fédéraux.

*Habilitation*

4. Les critères de nomination à une fonction, ainsi que les orientations et objectifs sous-jacents, doivent être exprimés dans la loi. Celle-ci peut désigner soit le titulaire, soit une catégorie de personnes affectées à une tâche donnée.
5. La nomination se fait au moyen d'un acte officiel énonçant les pouvoirs conférés et les restrictions applicables.
6. Le public doit être en mesure d'identifier les agents et de connaître leurs pouvoirs et les normes auxquelles ils sont assujettis dans l'exercice de leurs fonctions.

D'après des études récentes, il semble qu'aux yeux de certaines administrations, la seule façon d'assurer à leurs agents une protection adéquate dans l'exercice de leurs fonctions soit de leur conférer, d'une manière très

**5. Toute loi attribuant des pouvoirs d'application devrait prévoir et définir clairement les mesures de protection nécessaires aux titulaires pour s'acquitter de leurs fonctions.**

responsables de l'application des lois fédérales. compte, approuvées en mai 1991 par le Comité des sous-ministres fédérales) relatives aux mécanismes et aux contrôles de l'obligation de rendre prévus par les Lignes directrices de l'IBALF (Étude de l'application des lois l'administration. Ces critères devraient être au moins aussi rigoureux que ceux agents tant par leurs supérieurs que par les autorités extérieures à de responsabilité clairs et bien compris, applicables au contrôle de l'action des l'agent. Et la mise en mouvement de ces mécanismes doit obéir à des critères permettant le contrôle de la légalité de la décision — réelle ou apparente — de demande ou inaction à cet égard —, le texte doit prévoir des mécanismes l'exercice d'une activité assujettie ou non à l'obtention d'un permis, rejet d'une personne — arrestation, visite domiciliaire, perquisition, limitation de susceptibles de porter atteinte de quelque façon aux droits et libertés d'une personne touchée par l'exercice de ces pouvoirs. Lorsque ceux-ci sont vue de l'agent investi de pouvoirs d'application de la loi que de celui de la L'existence de voies de recours et de contrôle est essentielle tant du point de voies de recours et de contrôle voulues.

**4. Toute loi conférant des pouvoirs d'application de la loi devrait prévoir, à l'intention des personnes touchées par l'exercice de ces pouvoirs, les**

pouvoirs conférés en fonction des critères mentionnés ci-dessus. La décision d'accorder le statut d'agent de la paix doit donc être systématiquement réexaminée quant à l'opportunité de limiter la portée des pouvoirs conférés en fonction des critères mentionnés ci-dessus. simples particuliers. fonctions qui leur ont été confiées. En dehors de ce cadre, ce sont de du statut d'agent de la paix au sens du *Code criminel* saut dans le cadre des du pilote commandant un aéronef. Aucun d'entre eux ne peut se réclamer des garde-pêche désignés sous le régime de la *Loi sur les pêches*, ainsi que l'application des lois en cause. Il en va de même des agents des pêches et peuvent être exercés, mais plutôt en fonction de leur objet, soit pouvoirs de ces agents sont limités, non pas en fonction du ressort où ils confèrent la *Loi sur les douanes* ou la *Loi sur l'accise*. En l'occurrence, les partant, des agents de la paix — lorsqu'ils exercent les fonctions que leur des douanes et les préposés de l'accise sont des agents de police — et, *criminal*], énumère plusieurs catégories de personnes. [...] Ainsi, les agents [Traduction] La définition de « agent de la paix », à l'article 2 [du *Code*

Le passage suivant de la décision rendue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R. c. Smith* (1982), 67 C.C.C. (2) 418, p. 427 (appel rejeté) (1983), 2 C.C.C. (3) 250 B.C.C.A.), illustre bien le principe :

Lorsqu'on décide d'octroyer le statut d'agent de la paix ou les pouvoirs qui s'y rattachent, on aurait intérêt à en limiter la portée en fonction des conditions qui déterminent leur entrée en jeu : ressort, objet, catégorie d'administrés, etc. Autrement dit, lorsqu'une personne se voit revêtu du statut d'agent de la paix dans les circonstances désignées par un texte de loi, l'exercice de ses pouvoirs devrait être rigoureusement limité à ces circonstances.

Bref, on réservera le statut d'agent de la paix aux agents chargés de l'application des lois qui concernent au premier chef la protection de l'ordre public et de la paix sociale, c'est-à-dire le *Code criminel*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et la *Loi sur les aliments et drogues*.

Lorsqu'on décide d'octroyer le statut d'agent de la paix ou les pouvoirs qui s'y rattachent, on aurait intérêt à en limiter la portée en fonction des conditions qui déterminent leur entrée en jeu : ressort, objet, catégorie d'administrés, etc. Autrement dit, lorsqu'une personne se voit revêtu du statut d'agent de la paix dans les circonstances désignées par un texte de loi, l'exercice de ses pouvoirs devrait être rigoureusement limité à ces circonstances.

On a initialement songé à limiter l'attribution du statut d'agent de la paix à l'application du droit pénal. À la réflexion, toutefois, on s'est rendu compte que nombre de lois — en matière d'impôts, de protection du consommateur ou de concurrence, par exemple — prennent un caractère pénal dans certaines de leurs dispositions, ce qui étendrait l'action des titulaires bien au-delà de ce que l'on associe généralement aux fonctions d'un agent de la paix.

Bien que leur violation soit lourde de conséquences sur le plan économique, et en dépit de leur caractère pénal, ces lois ne visent pas à proprement parler la protection de l'ordre public et de la paix sociale. En conséquence, il suffit que les agents chargés de leur application aient les connaissances nécessaires pour détecter et poursuivre les infractions, quitte à recourir à l'assistance de véritables agents de la paix lorsque l'ordre public est menacé.

3. L'attribution du statut d'agent de la paix ou d'un ensemble similaire de pouvoirs généraux ne devrait être envisagée que lorsqu'il s'agit de l'application du *Code criminel*, de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* ou de la *Loi sur les aliments et drogues*.

2. Les pouvoirs d'application de la loi, de même que leurs conditions d'attribution et d'exercice, doivent être conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au moment d'octroyer des pouvoirs d'application de la loi et de prévoir les mesures que ceux-ci autorisent, on doit garder à l'esprit les limites que la Charte impose à l'administration lorsque sont en jeu les libertés individuelles.

qu'ils ne portent pas indûment atteinte aux droits et libertés individuels. La portée des pouvoirs conférés devrait être déterminée en fonction des situations courantes et non des cas extrêmes.



Les pouvoirs conférés aux agents de l'administration devraient avoir une portée suffisante pour permettre l'application de la loi attributive. Cela dit, il incombe aux fonctionnaires et aux conseillers juridiques de veiller à ce que ces pouvoirs ne soient pas disproportionnés par rapport à la tâche à accomplir et actes ou les mesures que ce pouvoir autorise.

pouvoir ne peut être attribué par un règlement, mais celui-ci peut définir les citation à comparaître conformément à l'article 496 du *Code criminel* ». Un exemple : « pour l'application de la présente loi, l'inspecteur peut délivrer une attribuées par renvoi soient clairement définis, le renvoi doit être précis, par que poserait la modification de l'une d'entre elles). Pour que les pouvoirs d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés dans le texte attributif, à moins qu'un renvoi ne permette d'éviter la répétition Dans toute la mesure du possible, les pouvoirs conférés devraient être définis personne le statut d'agent de la paix au sens de cette disposition.

visé par la définition d' « agent de la paix », ce qui, en l'occurrence, confère à la l'évidence, il s'agit là d'une référence au *Code criminel*, où l'agent de police est l'application de la présente loi, a les pouvoirs d'un agent de police... ». À renvoi très général aux dispositions d'une autre loi, par exemple, « Pour activités auxquelles ils se rapportent. Dans certains cas, on s'est contenté d'un que la nature et l'étendue de ceux-ci correspondent rarement au mandat et aux Une analyse des pouvoirs existants en matière d'application de la loi a révélé

### **nécessaires à son application.**

#### **1. Chaque loi fédérale devrait prévoir et définir clairement les pouvoirs**

de la loi par les textes législatifs fédéraux. En voici l'essentiel :

ensemble de lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de l'application des lois fédérales du ministère de la Justice a approuvé un Avant sa dissolution, le comité interministériel des sous-ministres responsables

#### ***Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi***

En marge de l'élaboration des dispositions conférant de tels pouvoirs, on devrait également mettre au point une stratégie de mise en application de la loi.

Le ministre qui souhaite mettre en place un régime de contrôle de l'application d'une loi devrait en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de son service juridique, avec le ministre de la Justice, qui se chargera d'assurer sa compatibilité avec les régimes déjà en place.

- *Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux.*
- *Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi;*

Il y a lieu de consulter les passages ci-après au moment d'accorder, dans le cadre d'une mesure législative, des pouvoirs en matière de contrôle d'application :

### **Pouvoirs en matière d'application de la loi**



*Circonstances aggravantes*

Outre ces critères généraux, il y a lieu d'envisager les circonstances aggravantes qui augmenteraient éventuellement la rigueur de la peine dans une affaire donnée. Il s'agit des circonstances de l'infraction que l'on ne peut connaître d'avance, car elles varient d'une affaire à l'autre. On devrait toutefois réserver la peine maximale aux cas les plus graves, afin d'en assurer la valeur dissuasive. Le tribunal qui détermine la peine peut également prendre en considération toute circonstance atténuante.

Sont tenues pour circonstances aggravantes :

- les condamnations antérieures;
- l'absence de collaboration à l'enquête ou le non-respect des ordonnances ou des avertissements antérieurs;
- le préjudice causé à des victimes particulièrement vulnérables;
- la durée du non-respect;
- l'intention, la connaissance ou l'insouciance à l'égard du non-respect et de ses conséquences;
- le rôle de la haute direction;
- le montant réel des économies ou des gains réalisés;
- le risque réel posé ou le préjudice réel causé.

## Proportionnalité des infractions et des peines

Le principe de la proportionnalité des infractions et des peines constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Il convient de doser la sévérité de la peine en fonction de la gravité de l'infraction. Si, dans un projet de loi, deux infractions d'une gravité comparable doivent recevoir chacune des peines semblables, inversement, deux infractions de gravité différente ne sauraient être assorties de sanctions identiques.

Les fonctionnaires qui souhaitent établir un nouveau régime de sanctions devraient en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, qui pourra le comparer aux régimes déjà en place.

Le ministère prendra alors en considération les éléments qui suivent, qui ont été approuvés par le Comité du Cabinet chargé des ressources humaines et des affaires sociales et légales en 1991 :

### *Le préjudice découlant de l'infraction*

- Est-il réel ou éventuel?
- Vise-t-il la vie, la santé ou la sécurité des personnes, la propriété, l'environnement?
- Est-il à court ou à long terme?
- Peut-il être facilement réparé?

Plus le risque de préjudice est grand, plus il importe d'adopter des mesures dissuasives efficaces, donc plus rigoureuse sera la sanction.

### *La difficulté de détection*

- Le comportement illicite est-il facile à déceler, notamment par des visites ou inspections de routine?

Étant donné que la détection fait office de mesure de dissuasion, les infractions les plus difficiles à déceler devraient faire l'objet de sanctions plus rigoureuses.

### *L'intention lucrative*

- Le comportement illicite est-il l'occasion de gains ou d'économies?

Il est plus difficile de dissuader le justiciable lorsque le comportement illicite se traduit par un avantage économique. Pour être efficace, la valeur dissuasive de la sanction devra correspondre à la valeur du bénéfice escompté.

d'un projet — toujours plus détaillée — peut révéler des questions dont on ne pouvait prévoir l'existence même après l'approbation du mémoire. On voit donc que l'examen des questions constitutionnelles se poursuit tout au long de la filière législative.

## Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet

Le greffier du Conseil privé a, dans une lettre datée du 21 juin 1991, avisé tous les sous-ministres de la mise sur pied, de concert avec le ministère de la Justice, du système d'appui au Cabinet visant à assurer l'examen des questions constitutionnelles soulevées par les projets de programme ou de loi. On atteint cet objectif par l'inclusion dans chaque mémoire au Cabinet d'une analyse des questions constitutionnelles, y compris celles relatives à la Charte.

Le système tire sa justification du fait que d'éventuelles attaques en justice peuvent compromettre une mesure législative ou un programme et grever les finances publiques; on a parfois eu tendance à oublier de prendre en compte les frais liés à ces attaques dans l'appréciation des mesures. Il importe aussi d'éviter tout contentieux dans les relations fédéro-provinciales.

L'analyse portera donc sur les points suivants :

- les possibilités de contestation constitutionnelle de la mesure, ainsi que, le cas échéant :
  - les chances de succès d'une contestation éventuelle,
  - les conséquences d'une décision défavorable,
  - le coût estimatif de la contestation;
- dans quelle mesure la proposition soulèvera des questions relatives au partage des compétences, lesquelles risquent d'être délicates dans le contexte actuel des relations fédéro-provinciales;
- les conséquences sur la législation fédérale et, le cas échéant, quelles lois sont visées.

Il peut suffire, si la portée constitutionnelle est minimale, d'en faire état dans le mémoire au Cabinet. Sinon, il convient d'en dresser un sommaire comme on le ferait pour toute autre question importante et d'en tenir compte dans la formulation des recommandations aux ministres.

Doit également être signalée et circonscrite dans l'étude économique toute mesure dont l'acceptation a pour effet d'accroître la demande (en fonds ou en personnel) de services juridiques.

Il incombe aux conseillers juridiques d'aider les fonctionnaires de leur ministère chargés de l'analyse juridique; ils le font avec le concours des services spécialisés de consultation juridique du ministère de la Justice, qui disposent des compétences nécessaires en matière de droit constitutionnel.

Si le système vise spécifiquement le mémoire au Cabinet, les objectifs qui le motivent s'appliquent à toutes les étapes du processus législatif. L'analyse des effets que la Charte peut avoir sur un objectif ou une orientation en particulier déborde largement le simple cadre de la préparation du mémoire. Les questions peuvent en effet se poser et les risques être pesés bien avant cette étape. Par ailleurs, la formulation du mémoire est le plus souvent générale; or la rédaction

## Autres considérations d'ordre juridique ou politique

- L'élaboration d'une mesure législative ne doit être entreprise que compte tenu du cadre juridique (voir le chapitre 1.2 : *Cadre juridique de l'intervention législative*) et des politiques existantes, telles :
- La *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, Agence canadienne d'évaluation environnementale, [http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index\\_f.htm](http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm);
  - La *Politique de réglementation* approuvée par le Conseil du Trésor en 1995, <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>;
  - Le *Plan fédéral sur l'égalité des sexes*, approuvé par le Cabinet en 1995;
  - La *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, approuvée par le Cabinet en 1999;
  - Le *Programme de coordination de l'image de marque* : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/sipubs/TB\\_fip/siglist\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html)
- Ces paramètres juridiques et politiques soulèvent de nombreuses questions, regroupées ici sous trois titres :
- Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet;
  - Proportionnalité des infractions et des peines;
  - Mesures de contrôle.



OBSERVATIONS ET QUESTIONS		ÉLÉMENT
<p><b>Comment établir les échéanciers de rédaction et de mise en œuvre ?</b></p> <p>Les ministres sont habituellement impatients de savoir combien de temps il faudra pour rédiger le projet de loi. Établis de manière informelle, les échéanciers de ce genre sont rarement précisés dans le mémoire au Cabinet ou dans la décision du Cabinet qui en résultera. Or, ils devraient être déterminés en concertation avec le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du BCP et la Direction des services législatifs du ministère de la Justice, compte tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de la complexité du projet de loi;</li><li>• du degré d'élaboration des orientations sous-jacentes;</li><li>• des ressources dont on dispose pour la rédaction.</li></ul> <p>L'échéancier de mise en œuvre est parfois établi à ce stade, encore qu'il soit impossible de prédire combien de temps il faudra au Parlement pour examiner le projet de loi. D'autres facteurs devraient être pris en considération au moment de planifier la mise en œuvre, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• le travail requis pour rédiger les règlements nécessaires (y compris la modification des règlements existants);</li><li>• les arrangements nécessaires en matière d'administration, de dotation et de formation.</li></ul>		<p>Délai nécessaire à la rédaction du texte</p>
<p><b>Reste-t-il des questions à résoudre ?</b></p> <p>Il est parfois impossible de régler toutes les questions qui peuvent se poser sans retarder indûment la filière législative. Le mémoire au Cabinet pourrait alors indiquer quelles sont ces questions, qu'il te à préciser qu'elles seront résolues à la faveur d'un mémoire supplémentaire ou par d'autres moyens.</p>		<p>Questions non résolues</p>

ÉLÉMENT	
Entrée en vigueur	<p>Enfin, il faut passer en revue l'ensemble des règlements pris sous le régime du texte antérieur afin de déterminer lesquels doivent subsister, et s'assurer de leur compatibilité avec la nouvelle loi. Il convient d'abroger expressément les règlements qui doivent cesser d'avoir effet. On dissipera ainsi tout doute sur leur applicabilité.</p>
Quand la loi devrait-elle entrer en vigueur?	<p>La loi commence à produire ses effets au moment où elle entre en vigueur. Sauf disposition contraire, la sanction royale emporte entrée en vigueur du texte. Cependant, il est possible de faire entrer la loi en vigueur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• à une date donnée;</li><li>• lors de la survenance d'un événement particulier (par exemple, l'entrée en vigueur d'une autre loi);</li><li>• à une date à fixer par décret du gouvernement en conseil.</li></ul> <p>Les dispositions du texte peuvent, par ailleurs, entrer en vigueur à des dates différentes. Si l'objectif est de faire rétroagir la loi, les instructions de rédaction doivent le préciser.</p>

La dernière main

ÉLÉMENT	
Observations et questions	
Consultations internes	<p><b>Les autres ministres, ministères et organismes concernés devraient-ils être consultés sur la rédaction du projet de loi?</b></p> <p>Les ministres, ministères et organismes qui sont consultés sur les orientations et objectifs devraient aussi avoir la possibilité d'exprimer leur avis sur les instructions de rédaction. C'est le cas en particulier lorsque des modifications corrélatives visent des lois administrées par les ministères en question. Voici quelques questions à se poser :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les ministères et organismes concernés ont-ils eu la possibilité d'examiner les instructions de rédaction?</li><li>• Y a-t-il des points non résolus qu'il convient d'aborder avant que ne puissent être données les dernières instructions de rédaction?</li><li>• Y a-t-il d'autres lois ou projets de loi relevant d'autres ministères ou organismes qui seront touchés par le nouveau texte?</li><li>• D'autres ministres se verront-ils investis de pouvoirs ou de fonctions dans le cadre de la mesure?</li><li>• Est-on parvenu à un accord sur l'étendue de ces pouvoirs ou fonctions?</li></ul> <p>Il faut aussi se demander si les consultations peuvent conduire à une modification des orientations, laquelle pourrait éventuellement requérir l'approbation du Cabinet.</p>
Consultations externes	<p><b>L'avant-projet de loi devra-t-il faire l'objet de consultations auprès d'autres gouvernements, d'organismes non gouvernementaux ou du public?</b></p> <p>Des consultations peuvent être menées à l'extérieur du gouvernement fédéral si le mémoire au Cabinet en fait état et sollicite l'approbation du Cabinet.</p> <p>Il faut également se demander si les consultations peuvent conduire à une modification des orientations, laquelle pourrait exiger l'approbation du Cabinet.</p>

OBSERVATIONS ET QUESTIONS	ELEMENT
<p><b>La loi devrait-elle inclure une disposition de cessation d'effet (temporisation) ou d'examen obligatoire ?</b></p> <p>Il faut faire preuve de la même circonspection au moment de prévoir l'examen d'un texte dans un délai précis ou par tel ou tel comité.</p> <p>On ne devrait recourir à de tels mécanismes qu'en dernier ressort, lorsque les solutions de rechange ont été soigneusement examinées.</p>	<p>Dispositions de cessation d'effet et examen obligatoire</p>
<p><b>Y a-t-il des lois ou des règlements qu'il faudra abroger dans le cadre de la mesure ?</b></p> <p>Si la nouvelle loi vise à remplacer une loi existante, celle-ci devra être abrogée. Il pourrait aussi être nécessaire d'abroger certaines dispositions de lois connexes, ainsi que des règlements. Si ces dispositions ou règlements sont administrés par d'autres ministères, ceux-ci doivent être consultés.</p>	<p>Abrogation</p>
<p><b>Y a-t-il des lois ou des règlements qu'il faudra modifier en conséquence de la mesure ?</b></p> <p>Un nouveau texte législatif peut avoir des effets sur les dispositions d'autres lois. L'un des exemples les plus courants est la modification du titre d'une loi. Les mentions de la loi qui apparaissent dans d'autres textes législatifs doivent être modifiées pour tenir compte du changement.</p> <p>Il faut également se demander si d'autres projets de loi dont est actuellement saisi le Parlement ont pour effet de modifier les dispositions qu'on s'apprête à modifier. Dans ce cas, il faudra prévoir des dispositions de coordination pour s'assurer que les modifications proposées par les divers projets de loi n'entrent pas en conflit.</p>	<p>Modifications corrélatives et dispositions de coordination</p>
<p><b>Des dispositions transitoires seront-elles nécessaires pour régler les situations nées avant l'entrée en vigueur de la loi ?</b></p> <p>Toutes les fois que des changements sont apportés à un texte législatif, il importe de considérer les effets du texte antérieur qui peuvent subsister après l'entrée en vigueur du nouveau texte. Voici quelques exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les règlements pris en vertu du texte antérieur;</li> <li>• les droits ou avantages conférés en vertu du texte antérieur;</li> <li>• l'occupation de charges créées par le texte antérieur;</li> <li>• les infractions commises en contravention du texte antérieur;</li> <li>• les procédures judiciaires ou administratives se rapportant à l'application du texte antérieur.</li> </ul> <p>Nombre de ces questions sont régies par les dispositions transitoires générales des articles 43 et 44 de la <i>Loi d'interprétation</i>. Cependant, ces dispositions ne donnent pas toujours les résultats recherchés. Leurs effets dans certains cas peuvent prêter à interprétation. Des dispositions transitoires spécifiques sont souvent nécessaires, en particulier dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un organisme administratif est remplacé par un autre;</li> <li>• les crédits affectés à l'application de la loi antérieure seront affectés à l'application de la nouvelle loi.</li> </ul>	<p>Dispositions transitoires</p>

## Questions de technique législative

OBSERVATIONS ET QUESTIONS	ÉLÉMENT
<p>L'appel</p> <p>L'appel porte aussi bien sur le fond que sur la légalité de la décision rendue. Contrairement au contrôle judiciaire, le droit d'appel n'existe que s'il est expressément prévu dans la loi. L'appel peut être interjeté devant un tribunal judiciaire (généralement la Cour fédérale, sauf disposition contraire de la loi) ou devant un tribunal administratif créé à cette fin par la loi. (voir <i>Création d'organismes publics</i> ci-dessus.)</p> <p>Rappelons qu'une décision ne peut généralement pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire si elle est susceptible d'appel.</p> <p>La révision</p> <p>Indépendamment du contrôle judiciaire et de l'appel, il peut être opportun de créer un autre mécanisme de révision des décisions. La loi doit alors soit habiliter l'autorité qui rend la décision à réviser celle-ci, soit créer un organe (comité de révision, bureau d'examen, conseil, etc.) à cette fin ou autoriser un organe existant (par ex., le Cabinet) à le faire.</p> <p>À la différence de l'appel, qui ne peut porter que sur les moyens soulevés, la révision peut porter sur l'ensemble du dossier, comme si l'affaire était entendue de nouveau.</p>	<p>Mécanismes de règlement des différends</p> <p>La loi devrait-elle prévoir des mécanismes de résolution des différends auxquels elle pourrait donner lieu?</p> <p>On devrait envisager d'inclure des dispositions portant sur le règlement des différends, plutôt que de s'en remettre aux tribunaux, les procédures judiciaires étant en général complexes et coûteuses. La négociation, la médiation et l'évaluation impartiale sont quelques exemples de mécanismes de règlement des différends.</p> <p>Le Service de règlement des différends du ministère de la Justice peut fournir des conseils se rapportant à ces mécanismes. On peut également consulter les documents intitulés <i>Pour une réglementation préventive</i>, publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice, et le <i>Manuel relatif au règlement des conflits</i>, publié par le Service de règlement des différends. Ces deux documents peuvent être obtenus auprès de ces services.</p>
<p><b>La proposition renferme-t-elle des dispositions extraordinaires qui exigent l'approbation du Cabinet?</b></p> <p>Certaines dispositions devraient être explicitement signalées parce qu'elles peuvent prêter à controverse. Les ministres doivent en être informés, afin d'être en mesure de décider si leur présence est nécessaire. En voici quelques exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'application rétroactive de la loi;</li> <li>• le pouvoir général de soustraire à l'application de la loi;</li> <li>• le pouvoir de subdéléguer un pouvoir réglementaire;</li> <li>• le fait d'écarter la compétence des tribunaux;</li> <li>• l'expropriation de biens;</li> <li>• les pouvoirs d'urgence;</li> <li>• les restrictions importantes aux droits et libertés fondamentaux;</li> <li>• les pouvoirs réglementaires portant sur des questions habituellement prévues par la loi (voir <i>Éléments qui devraient figurer dans la loi</i> ci-dessus).</li> </ul>	<p>Dispositions extraordinaires</p>



OBSERVATIONS ET QUESTIONS	ÉLÉMENT
<p>d'inhabileté.</p> <p>Il y a essentiellement trois manières d'infliger des sanctions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la poursuite des infractions devant les tribunaux;</li> <li>les régimes de verbalisation, comme celui de la <i>Loi sur les conventions</i>;</li> <li>l'application de pénalités ou autres sanctions administratives.</li> </ul> <p>Les dispositions qui prévoient des sanctions pénales devraient être fidèles aux principes prévus aux articles 718 à 718.2 du <i>Code criminel</i>. Dans cette optique, il convient de s'assurer que les sanctions prévues :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>permettront d'assurer le respect de la loi;</li> <li>sont assorties de mécanismes de contrôle d'application efficaces, tels des pouvoirs de visite ou de perquisition;</li> <li>sont appropriées à la gravité des manquements qu'elles visent;</li> <li>sont assez variées pour permettre le traitement équitable des infractions, eu égard aux circonstances de chaque cas.</li> </ul> <p>L'application de sanctions administratives exige la création d'un mécanisme approprié qui appelle un ensemble complexe de questions et de choix d'orientation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>responsabilité absolue ou présumée;</li> <li>procéssus de détermination de la responsabilité et du montant de la sanction;</li> <li>rapports de ces régimes avec les méthodes;</li> <li>contrôle de la légalité de leur application.</li> </ul> <p>Pour de plus amples renseignements sur le sujet, voir <i>Proportionnalité des infractions et des peines</i>, dans ce chapitre, et <i>Pour une réglementation préventive</i>, document publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice.</p>	<p>Mesures de contrainte</p> <p>La loi devrait-elle prévoir des pouvoirs de perquisition et de saisie ou d'autres moyens d'action pour faciliter la poursuite d'infractions ?</p> <p>Le <i>Code criminel</i> prévoit une série de pouvoirs visant la mise en œuvre des lois fédérales, notamment des pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de saisie (voir <i>Les lois supplémentaires</i>, <i>Code criminel</i> au chapitre 1.2). Toutefois, ces pouvoirs ne sont pas toujours suffisants ou doivent être adaptés. On doit alors prendre en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi;</li> <li>Les Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédéraux.</li> </ul>
	<p>Contrôle judiciaire, appel et révision</p> <p>Doit-on prévoir des mécanismes de contrôle judiciaire, d'appel ou de révision des décisions prises dans le cadre de la loi proposée ?</p> <p>Le contrôle judiciaire</p> <p>La <i>Loi sur la Cour fédérale</i> confère à la Cour fédérale un pouvoir de contrôle judiciaire sur les décisions de « tout office fédéral ». Ce contrôle porte sur la légalité de la décision rendue et non sur son bien-fondé. Dans la plupart des cas, c'est la Section de première instance qui est saisie des dossiers de contrôle judiciaire. C'est par contre la Cour d'appel qui a compétence dans le cas des organismes énumérés à l'article 28 de la même loi.</p>



OBSERVATIONS ET QUESTIONS	ELEMENT
<p>Si les conditions d'emploi d'un fonctionnaire que doit nommer le gouverneur en conseil ne sont pas prévues expressément par le texte législatif, elles sont établies par le Secrétaire aux priorités de gestion et au personnel supérieur, conformément aux articles 23 et 24 de la Loi d'interprétation.</p> <p>De façon générale, la création de charges relève du gouverneur en conseil.</p>	<p><b>Dispositions financières</b></p> <p><b>Y aura-t-il des dispositions sur la perception ou l'utilisation de fonds publics ?</b></p> <p>La Loi sur la gestion des finances publiques est le texte fondamental en la matière. Elle s'applique sauf disposition contraire. Une attention particulière devrait être portée à cette loi en cas de constitution d'un organisme public.</p> <p>Le ministère des Finances doit être consulté à l'égard de toute proposition qui vise :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la création d'un compte spécial du Trésor;</li> <li>• l'autorisation, pour un organisme, de gérer des fonds ne faisant pas partie du Trésor;</li> <li>• la fourniture de garanties ou d'indemnités;</li> <li>• l'affectation permanente de crédits parlementaires;</li> <li>• le pouvoir d'emprunter.</li> </ul> <p>Pour de plus amples renseignements sur les dispositions financières, voir le document intitulé <i>Commentaire du ministère de la Justice concernant la Loi sur la gestion des finances publiques</i>, publié par le Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.</p>
<p><b>La loi limitera-t-elle ou imposera-t-elle la communication de renseignements ?</b></p> <p>La communication de renseignements est régie par la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Elle est également assujettie aux règles du droit commun en matière de confidentialité. Les dispositions relatives à la communication de renseignements devraient être revues à la lumière de ces principes et examinées par la Section du droit à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice.</p> <p>Toute proposition comportant l'utilisation des numéros d'assurance sociale à quelque fin que ce soit doit être approuvée par le Cabinet.</p>	<p><b>Communication de renseignements</b></p>
<p><b>La loi devrait-elle prévoir un mécanisme permettant de contrôler son application ?</b></p> <p>On devrait songer à des dispositions de contrôle d'application de la loi afin d'assurer l'efficacité de sa mise en œuvre. Ces dispositions autorisent ou exigent des visites ou des analyses périodiques (et non seulement lorsqu'on croit qu'une infraction a été perpétrée; voir <i>Mesures de contrainte</i>, ci-après). Reste ensuite à déterminer à qui ces pouvoirs devraient être conférés et dans quelles circonstances ils devraient être exercés.</p>	<p><b>Contrôle d'application</b></p>
<p><b>Des sanctions, pénales ou autres, seront-elles nécessaires pour garantir l'observation du texte législatif ?</b></p> <p>La plupart des textes législatifs prévoient, en cas d'inobservation de leurs dispositions, des sanctions soit pénales, telles les amendes et l'emprisonnement, soit administratives, telles les suspensions de permis et les déclarations</p>	<p><b>Sanctions</b></p>

OBSERVATIONS ET QUESTIONS	ÉLÉMENT
<p>Majesté?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aura-t-il le pouvoir d'acquiescer et d'aliéner des biens (voir la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et la Loi sur les immeubles fédéraux)?</li> <li>• Le vérificateur général du Canada en sera-t-il le vérificateur (voir la Loi sur le vérificateur général)?</li> <li>• Sera-t-il assujéti à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ou à l'examen du commissaire à l'environnement et au développement durable, au titre de la Loi sur le vérificateur général?</li> <li>• Sera-t-il mandataire de Sa Majesté (jouissant de l'immunité de celle-ci)?</li> <li>• Quel ministre en sera responsable devant le Parlement?</li> <li>• Devra-t-il faire rapport au Parlement?</li> <li>• Combien de membres comptera-t-il?</li> <li>• Y aura-t-il des dirigeants (président, secrétaire, etc.)?</li> <li>• Comment ces membres et dirigeants seront-ils nommés (voir Création de charges, ci-après)?</li> <li>• L'organisme, ses membres ou son personnel seront-ils assujéti aux lois générales concernant la fonction publique telles que :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– la Loi sur la gestion des finances publiques?</li> <li>– la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique?</li> <li>– la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?</li> <li>– la Loi sur l'équité en matière d'emploi?</li> <li>– la Loi sur la pension de la fonction publique?</li> <li>– la Loi sur l'accès à l'information?</li> <li>– la Loi sur la protection des renseignements personnels?</li> <li>– la Loi sur les langues officielles?</li> </ul> </li> </ul> <p>Le Secteur de la diversification des modes de prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice devront aussi être consultés.</p> <p>Enfin, d'autres détails concernant la création de tribunaux administratifs sont donnés dans le document intitulé <i>Manuel d'organisation des tribunaux administratifs</i>, publié par la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice.</p>	<p>Création de charges</p> <p><b>La loi autorisera-t-elle la création de charges (au sein d'organismes ou de tribunaux, par exemple)?</b></p> <p>Les mécanismes de nomination relèvent de la prérogative du premier ministre. Les dispositions du texte législatif qui se rapportent aux nominations doivent être soumises à l'attention du Secrétariat de l'appareil gouvernemental et du Conseil privé, notamment en ce qui a trait aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment ces personnes seront-elles nommées?</li> <li>• Quelle sera la durée de leur mandat?</li> <li>• Quel rang occuperont-elles (par ex., sous-ministre)?</li> <li>• Seront-elles assujétiées aux lois générales concernant la fonction publique (voir <i>Création d'organismes publics</i>, ci-dessus)?</li> </ul>

ÉLÉMENT		OBSERVATIONS ET QUESTIONS	
Opposabilité à Sa Majesté	La loi devrait-elle être opposable à Sa Majesté ?	<p>Cependant, les dispositions relatives au champ d'application d'une loi soulèvent souvent des questions juridiques complexes qu'il convient d'examiner minutieusement au préalable. Ainsi, l'élargissement de l'application d'une loi au-delà des frontières du Canada met en cause d'importantes questions de droit international, dont certaines sont régies par la <i>Loi sur les océans</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• sur le plan géographique (par exemple, certaines provinces ou certains territoires);</li><li>• sur le plan temporel (par exemple, certaines périodes de temps);</li><li>• sur le plan de la compétence (par exemple, en fonction de la compétence législative du Parlement);</li><li>• sur le plan des objets (par exemple, dans la mesure où ces objets ne sont pas régis par d'autres lois).</li></ul>	
		<p>Les lois ne sont pas opposables à Sa Majesté sauf indication – expresse ou implicite – à l'effet contraire. Il y a lieu d'examiner la question, compte tenu de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• l'opposabilité à Sa Majesté peut engager la responsabilité de celle-ci pour les activités administratives;</li><li>• l'inopposabilité risque d'affaiblir la loi si elle vise une activité exercée par l'administration dans une mesure importante;</li><li>• les mandataires de Sa Majesté (par exemple, les sociétés d'État) bénéficient en général de l'immunité conférée à celle-ci, ce qui peut leur donner un avantage par rapport à leurs concurrents du secteur privé;</li><li>• la loi peut, selon le cas, s'imposer à Sa Majesté du chef non seulement du Canada, mais aussi des provinces et du Commonwealth.</li></ul> <p>Les autres gouvernements et ministères concernés par le projet de loi devraient être consultés avant que ne soit insérée une disposition traitant de l'opposabilité à Sa Majesté.</p>	
Création d'organismes publics	La création d'un organisme public sera-t-elle nécessaire ?	<p>La création d'un organisme public relève de la prérogative du premier ministre. Toute proposition en ce sens doit donc être discutée avec le Secrétaire d'État. L'appareil gouvernemental et le Secrétaire aux priorités de gestion et au personnel supérieur du Bureau du Conseil privé.</p> <p>La nature et l'organisation des organismes publics varient considérablement selon les fonctions qu'ils sont appelés à exercer. Voici certains des aspects importants à considérer pour la création d'un organisme public :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quel sera sa dénomination ?</li><li>• Où aura-t-il son siège ?</li><li>• Sera-t-il doté de la personnalité morale ?</li><li>• Au titre de l'article 90 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>, l'approbation du Parlement est nécessaire pour la constitution d'une personne morale ou l'acquisition de titres au nom de Sa Majesté.</li><li>• Aura-t-il la capacité d'une personne physique ou ses pouvoirs seront-ils exposés en détails ?</li><li>• Sera-t-il habilité à contracter, en son nom ou à titre de mandataire de Sa</li></ul>	

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
<p>l'objet de la loi. Voici un exemple des titres intégral et abrégé d'une loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi relative à la gestion des finances publiques, à la création et à la tenue des comptes du Canada et au contrôle des sociétés d'État</i></li> <li>• <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i></li> </ul> <p>Le libellé du titre abrégé devrait également être laissé à l'étape de la rédaction. Cela dit, un titre provisoire est nécessaire dès le début et une attention particulière devrait être apportée au choix de celui-ci, étant donné qu'il devient plus difficile de le modifier à mesure que progresse la proposition.</p> <p>Le titre abrégé doit également être conforme au <i>Programme de coordination de l'image de marque</i> : <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs/pol/pubs/TB_fip/siglist_f.html">http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs/pol/pubs/TB_fip/siglist_f.html</a>. Il est particulièrement important de veiller à ce que les deux versions linguistiques du titre soient équivalentes et idiomatiques. Il importe aussi de se méfier des faux amis.</p> <p>Il peut être sage de consulter la Section de la législation avant d'adopter un titre. Il faut par ailleurs consulter le Secrétaire de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé à propos du nom de tout nouvel organisme public, lequel est susceptible d'apparaître dans le titre du projet de loi (voir <i>Création d'organismes publics</i> ci-après).</p>	<p><b>Preamble et énoncé d'objectifs</b></p> <p>Avant d'ajouter un préambule ou un énoncé d'objectifs, il faut se demander ce qu'ils ajouteraient au projet de loi et ce qu'ils doivent exposer. Ils ne doivent pas servir à dissimuler des déclarations politiques, car ils peuvent avoir une forte influence sur la manière dont le texte législatif sera interprété par les tribunaux.</p> <p>Le préambule et l'énoncé d'objectifs ont des fins différentes, mais connexes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• expose généralement des renseignements contextuels importants pour la compréhension du texte ou la démonstration de sa validité constitutionnelle; figure au tout début du projet de loi;</li> <li>• devrait être utilisé avec modération pour éviter de semer la confusion sur le sens de la loi.</li> </ul> <p>L'énoncé d'objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• indique les résultats voulus du texte législatif;</li> <li>• ne devrait exposer que les objectifs principaux;</li> <li>• figure dans le corps même du texte législatif;</li> <li>• a généralement, sur l'interprétation du texte, une incidence plus grande que le préambule.</li> </ul> <p>S'il s'agit d'une loi modificative, le préambule ne sera pas ajouté au texte de la loi modifiée. Afin de porter ces renseignements contextuels à la connaissance du public, on peut recourir en pareil cas à un énoncé d'objectifs qui, faisant partie des dispositions du texte, sera intégré à la loi modifiée. En tout état de cause, le texte du préambule ou de l'énoncé d'objectifs est examiné soigneusement par le ministère de la Justice quant à sa rédaction et à son contenu.</p>
<p><b>Application générale</b></p> <p><b>L'application de la loi devrait-elle être restreinte ou élargie de quelque façon?</b></p> <p>Il est possible de restreindre ou d'élargir l'application d'un texte de plusieurs façons :</p>	



ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
document d'orientation juridique qu'a publié le sous-ministre de la Justice sur l'incorporation par renvoi.	
Éléments qui devraient être régies par des moyens administratifs	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nombre des éléments d'un mécanisme de régulation devraient être régies par des moyens administratifs, qu'il s'agisse de permis, de licences, de directives ou de contrats. En voici quelques-uns :</li><li>• exigences variant selon les individus ;</li><li>• tarification analogue à celle prévue aux articles 21 à 23 de la <i>Loi sur le ministère de l'Industrie</i> ;</li><li>• lignes directrices non contraignantes ;</li><li>• directives internes sur des questions administratives.</li></ul>
Attributions de pouvoirs	<p><b>Qui devrait être attributaire de pouvoirs ?</b></p> <p>Pouvoirs réglementaires</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• C'est habituellement au gouverneur en conseil qu'est attribué le pouvoir de prendre les règlements d'application d'un texte de loi, toute dérogation à cet usage doit être justifiée dans le mémoire au Cabinet.</li><li>• Il arrive que des organismes administratifs autonomes, par exemple l'Office national de l'énergie, exercent des pouvoirs réglementaires, mais leurs règlements sont souvent subordonnés à l'agrément du gouverneur en conseil.</li></ul> <p>Pouvoirs judiciaires et quasi judiciaires</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les pouvoirs judiciaires et quasi judiciaires doivent être exercés avec impartialité ; aussi les délégués de ces pouvoirs doivent-ils avoir les qualités requises et être assurés de la stabilité de leurs fonctions.</li></ul> <p>Pouvoirs administratifs</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La plupart des pouvoirs administratifs sont conférés aux ministres, qui ont le pouvoir implicite de les déléguer aux fonctionnaires de leur ministère.</li><li>• Ces pouvoirs ne devraient pas être conférés au gouverneur en conseil, sauf celui de nommer les hauts fonctionnaires ou ceux qui se rapportent à des obligations internationales ou à des sujets délicats.</li><li>• Les pouvoirs d'inspection et de contrôle d'application sont en général conférés aux fonctionnaires dont le rôle est d'exercer les pouvoirs de ce genre.</li></ul>

*Éléments du texte*

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Titres	<p><b>Quel sera le titre du projet de loi ?</b></p> <p>Tout projet de loi a un titre intégral, qui indique sa portée et donne une brève description de son objet. Son libellé ne devrait être arrêté qu'à l'étape de la rédaction.</p> <p>Le projet de loi nouvelle a également un titre abrégé, qui sert à désigner la loi lorsqu'on en discute ou lorsqu'on y renvoie dans d'autres textes législatifs. On donne également un titre abrégé aux lois modificatives susceptibles de faire l'objet de renvois dans d'autres lois. Le titre abrégé devrait indiquer brièvement</p>



ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
<p>Éléments qui devraient figurer dans les règlements</p>	<p><b>Que devraient contenir les règlements?</b></p> <p>Les règlements devraient traiter de points de nature législative (par opposition aux questions de nature administrative) qui sont subordonnés aux grands principes énoncés dans la loi, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• les formalités procédurales, par exemple la manière de demander un permis ou une licence;</li><li>• les mécanismes susceptibles de nécessiter des ajustements fréquents, par exemple la fixation de taux d'intérêt ou de contingents annuels de pêche;</li><li>• les aspects techniques faisant appel à des compétences d'expert;</li><li>• les règles qui ne peuvent être établies qu'à la faveur de l'expérience dans la mise en application de la nouvelle loi par le ministère, par exemple les règles précisant le délai d'accomplissement de certaines mesures;</li><li>• les droits à payer par une part importante de la population.</li></ul> <p>Certains pouvoirs de réglementation exigent l'agrément du Cabinet. Les instructions de rédaction doivent autoriser expressément la prise des mesures réglementaires suivantes, et le mémoire au Cabinet doit énoncer les motifs les justifiant :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• atteinte sensible aux droits et libertés individuels;</li><li>• règlement de questions importantes sur le plan des orientations;</li><li>• modification de la loi habilitante ou d'autres lois;</li><li>• exclusion de la compétence normale des tribunaux;</li><li>• mise à effet rétroactive de la loi;</li><li>• subdélégation du pouvoir réglementaire;</li><li>• assujettissement de l'État à une charge financière ou de la population à un impôt;</li><li>• fixation des peines (autres que les pénalités) consécutives aux infractions.</li></ul> <p>Enfin, il faut se demander à quelles formalités devrait obéir la prise des règlements : la <i>Politique de réglementation</i> et les dispositions de la <i>Loi sur les textes réglementaires</i> sont-elles applicables (voir la partie 3 : <i>Elaboration des règlements</i>)?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– À noter cependant que, dans le cas d'un texte de nature législative, les instructions de rédaction doivent autoriser expressément toute exemption à la <i>Politique de réglementation</i> ou au processus prévu par la <i>Loi sur les textes réglementaires</i> et le mémoire au Cabinet doit énoncer les motifs la justifiant.</li></ul>
<p>Incorporation par renvoi</p>	<p><b>Certains aspects de la proposition devraient-ils faire l'objet d'une incorporation par renvoi?</b></p> <p>La loi n'a pas à énoncer tous les détails de ce qu'elle exige ou prévoit. Dans certains cas, elle peut simplement renvoyer le lecteur à d'autres lois ou d'autres documents et ainsi incorporer leur contenu sans le reprendre textuellement. Si on compte utiliser cette technique dans les règlements, il faut s'assurer de prévoir expressément dans la loi, au besoin, le pouvoir d'incorporer par renvoi. La technique est assujettie aux exigences constitutionnelles de publication des lois dans les deux langues officielles de même qu'à celles concernant l'accessibilité et l'intelligibilité des documents incorporés par renvoi. Les conseillers juridiques ministériels peuvent conseiller les chargés de projet à ce sujet à la lumière du</p>

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS	
Regroupement de mesures législatives apparues en un seul projet de loi	<p><b>La proposition s'apparente-t-elle à d'autres mesures en cours d'élaboration ?</b></p> <p>Il importe de veiller, dans toute la mesure du possible et compte tenu des principes de rédaction législative, à ce que toutes les mesures législatives apparues soient regroupées en un seul projet de loi. La multiplication des projets de loi sur des questions connexes constitue en effet une perte de temps pour les parlementaires, tant lors des débats que lors de l'étude en comité. Il faut toutefois prendre garde de ne pas tomber dans l'excès inverse et de marier des sujets trop différents, sous peine de compromettre, une fois la loi sanctionnée, leur repérage dans l'ensemble du corpus législatif.</p>	
Forme juridique des outils de mise en œuvre	<p><b>Que devrait contenir la loi et quels éléments devraient être régis par la législation déléguée ?</b></p> <p>L'expression des orientations et objectifs et des mécanismes choisis pour les mettre en œuvre peut prendre diverses formes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• la loi proprement dite;</li><li>• les textes réglementaires;</li><li>• les documents administratifs (par ex., contrats, directives internes, bulletins, circulaires).</li></ul> <p>Les lois et les textes réglementaires sont des textes législatifs, et leur effet juridique est le même. Les documents administratifs n'ont pas nécessairement force de loi.</p> <p>Ces textes se distinguent également par leur mode d'établissement. Ainsi, les lois par les dispositions de la <i>Loi sur les textes réglementaires</i>. Il n'existe pas de mécanisme légal général pour les autres documents, mais ils sont parfois soumis à d'autres types d'exigences, en matière de justice naturelle par exemple.</p> <p>Les textes réglementaires et les documents administratifs doivent s'harmoniser avec les dispositions de la loi qui les autorise, dans le cadre établi par elle. Cela signifie que c'est la loi qui, expressément ou implicitement, doit conférer le pouvoir de prendre des textes réglementaires et d'établir des documents administratifs.</p>	
Éléments qui devraient figurer dans la loi	<p><b>Que devrait contenir la loi ?</b></p> <p>Normalement, la loi cristallise les orientations générales, les principes fondamentaux qui ne sont pas susceptibles de changer. Les éléments suivants figurent généralement dans la loi :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• les dispositions susceptibles de porter atteinte de façon sensible aux droits individuels (pouvoirs de perquisition et de saisie, peines en cas d'infraction grave, expropriation);</li><li>• les dispositions constituant un organisme public ou une charge;</li><li>• les questions controversées qui devraient être débattues au Parlement;</li><li>• les modifications législatives, y compris la définition des termes employés dans les lois.</li></ul>	

Dimensions juridiques de la proposition

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
<p>Politiques publiques</p>	<p><b>Le projet est-il visé par des politiques publiques?</b></p> <p>Il existe un certain nombre de politiques ayant reçu l'agrément du Cabinet et qui risquent d'avoir une incidence réelle sur le projet. Il doit en être tenu compte pour assurer la compatibilité du projet avec ces politiques. En voici quelques unes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, Agence canadienne d'évaluation environnementale : <a href="http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm">http://www.acee-ceaa.gc.ca/0011/0001/index_f.htm</a>;</li> <li>• La Politique de réglementation approuvée par le Conseil du Trésor en 1995 : <a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-src/default.asp?Language=F&amp;page=publications">http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-src/default.asp?Language=F&amp;page=publications</a>;</li> <li>• Le Plan fédéral sur l'égalité des sexes, approuvé par le Cabinet en 1995;</li> <li>• La Directive du Cabinet sur l'activité législative, approuvée par le Cabinet en 1999 (prévue au début du présent document);</li> <li>• Le Programme de coordination de l'image de marque : <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html">http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/sipubs/TB_fip/siglist_f.html</a>.</li> </ul> <p>L'un des meilleurs moyens d'assurer la conformité de la proposition aux diverses politiques demeure la consultation des experts dans chaque domaine.</p>
<p>Ressources</p>	<p><b>Qui fera les frais de la mesure proposée?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il importe d'établir une stratégie visant à gérer les réactions ou à obtenir l'appui des organismes non fédéraux qui devront faire les frais de la mise en oeuvre de la mesure proposée.</li> <li>• Si la mise en oeuvre de la mesure ou son adhésion engagent des fonds publics fédéraux, il faudra préciser la source de ces fonds avant de solliciter l'approbation du Cabinet.</li> </ul>
<p>Mécanismes juridiques permettant d'atteindre les objectifs</p>	<p><b>Comment les objectifs seront-ils atteints?</b></p> <p>Comme on l'a vu au chapitre 1.1 (<i>Choisir les meilleurs outils</i>), il existe de nombreux mécanismes juridiques qui permettent d'atteindre des objectifs. En voici quelques-uns :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'organismes publics;</li> <li>• Attribution de pouvoirs et de fonctions à des fonctionnaires;</li> <li>• Adoption de règles régissant, interdisant, imposant ou autorisant une activité;</li> <li>• Imposition de sanctions pour l'observation des règles.</li> </ul> <p>Les mécanismes qui suivent sont particulièrement courants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimes d'octroi de permis ou de licences permettant de contrôler l'exercice de telle ou telle activité;</li> <li>• Contrôles d'application.</li> </ul> <p>Pour de plus amples renseignements sur les mécanismes de ce genre, consulter le document intitulé <i>Pour une réglementation préventive</i>, publié par la Section du droit constitutionnel et administratif du ministère de la Justice, de même que <i>Mesures de contrôle</i>, au présent chapitre.</p> <p>Dans la mesure du possible, les instructions devraient donner une idée claire de la manière dont le texte législatif fonctionnera dans la réalité et décrire le genre de dispositif envisagé et les attributions nécessaires, sans omettre les mécanismes de mise en oeuvre.</p>



Questions générales d'ordre juridique et politique

ÉLÉMENT	OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Cadre juridique	<p><b>Quel est le cadre juridique du projet?</b></p> <p>Cette partie de la liste de contrôle s'adresse aux conseillers juridiques ministériels. Elle implique l'examen des questions de droit en vue d'assurer la mise en œuvre efficace de la loi proposée. Voici quelques éléments à considérer :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Le Parlement a-t-il le pouvoir constitutionnel d'adopter le projet?</li><li>• Le projet aura-t-il une incidence sur les champs de compétence provinciaux?</li><li>• Le projet est-il conforme à la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>, à la <i>Déclaration canadienne des droits</i> et au <i>Pacte international relatif aux droits civils et politiques</i>?</li><li>– Noter que suivant le Système d'appui au Cabinet, institué en 1991, la section « Analyse » du mémoire au Cabinet doit décrire les repercussions juridiques de la proposition, en particulier celles qui se rapportent à la Charte et au partage constitutionnel des pouvoirs. (voir <i>Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet</i> dans ce chapitre).</li><li>• Le projet souève-t-il des questions d'égalité, notamment d'égalité des sexes?</li><li>– Consulter le guide de travail <i>Diversité et justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes</i>, les spécialistes en matière d'égalité des sexes dans les diverses sections du ministère de la Justice ou le Bureau de la diversité et de l'égalité des sexes du ministère.</li><li>• Le projet est-il conforme au droit commun fédéral, notamment la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>, la <i>Loi sur les langues officielles</i>, la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> ou la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>?</li><li>• Ses dispositions risquent-elles de faire double emploi avec celles de la <i>Loi d'interprétation</i>, du <i>Code criminel</i> ou de toute autre règle de droit commun? Si elles y dérogent, cette divergence est-elle justifiée?</li><li>• Risque-t-il, en tout ou en partie, d'entrer en conflit avec d'autres mesures législatives?</li><li>– Dans ces cas, les points de conflit devraient être signalés clairement et ne pas être éludés au moyen d'une dérogation générale.</li><li>• Traite-t-il de questions faisant l'objet d'autres projets de loi en cours de rédaction ou dont le Parlement est déjà saisi? Dans l'affirmative, les chargés de projet responsables de ces mesures en ont-ils été avisés?</li><li>• La proposition répond-elle adéquatement aux décisions judiciaires ou avis juridiques qui sont, en tout ou en partie, à l'origine de la mesure?</li><li>• L'objet du projet est-il visé par un accord international auquel le Canada est partie?</li><li>• Le projet compte-t-il utiliser le droit privé provincial (ex. : droit des obligations, des biens) pour agir à titre supplétif? Dans l'affirmative, tient-il compte des deux systèmes juridiques, soit le droit civil du Québec et la common law des autres provinces?</li><li>– En ce qui a trait à l'utilisation des notions, concepts et institutions propres au droit civil du Québec, on peut consulter la Section du Code civil du ministère de la Justice.</li></ul>

Point de départ

ÉLÉMENT		OBSERVATIONS ET QUESTIONS
Principaux objectifs de la proposition	<p>Il est essentiel que le ministère parrain exprime clairement l'objet précis de la mesure proposée afin que le Cabinet et les légistes comprennent parfaitement ce que le texte législatif est censé accomplir.</p> <p>Pour les projets de loi modificative dont les objets sont multiples, les instructions devraient expliquer ces objets individuellement au regard des dispositions à modifier. Il convient en outre d'inclure une instruction générale prévoyant la rédaction des modifications corrélatives nécessaires.</p>	
Délai	<p>L'examen minutieux du détail des instructions de rédaction soulèvera des questions passées inaperçues lorsque les idées ont été exprimées en termes généraux à l'étape de l'élaboration des orientations. Le ministère parrain doit consacrer le temps nécessaire pour produire un ensemble cohérent de dispositions propres à concrétiser ses propositions. Les points non résolus hantent le projet législatif jusqu'à ce qu'ils soient réglés, et il est plus sage et plus rentable à long terme de régler autant de questions que possible à l'étape de la rédaction du mémoire au Cabinet, avant que ne débute la rédaction proprement dite.</p> <p>Le temps consacré à l'examen détaillé des instructions de rédaction est bien employé. On évitera ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de prolonger indument l'étape de la rédaction en raison d'orientations mal définies;</li><li>• de revenir au Cabinet pour que soit précisée une question qui n'a pas été adéquatement résolue dans le mémoire initial;</li><li>• de proposer des amendements au Parlement parce que les orientations n'étaient pas encore tout à fait arrêtées au moment du dépôt du projet, ou que les deux versions ne concordent pas;</li><li>• d'être pris au dépourvu, après l'adoption du projet de loi, en raison de l'insuffisance des dispositions habilitantes pour la prise des règlements nécessaires à l'application de la loi.</li></ul> <p>Les ministères devraient se méfier des échéanciers qu'ils ont établis avant de consulter les légistes. Le temps nécessaire à la rédaction de l'avant-projet pourrait être beaucoup plus long que prévu.</p>	
Engagements publics	<p><b>Le gouvernement ou le ministre a-t-il pris des engagements publics – de façon générale ou en rapport avec le projet de loi – pouvant influencer sur le contenu du projet ou sur l'échéancier afférent?</b></p> <p>Il arrive souvent, au cours de l'élaboration d'une mesure législative, que le gouvernement ou un ministre s'engage par exemple à consulter les groupes intéressés ou à poser divers paramètres. Il peut aussi s'agir d'engagements généraux, tel le <i>Plan fédéral pour l'égalité des sexes</i>, approuvé par le Cabinet en 1995. Ces engagements peuvent avoir un effet sur l'échéancier du projet ou imposer un cadre à sa mise en œuvre.</p> <p>Les groupes intéressés et les gouvernements provinciaux sont parfois consultés sur les propositions. Lorsque l'objet des consultations est un accord négocié portant sur le libellé même de certaines dispositions, les légistes devraient être consultés avant que la formulation à proposer ne soit arrêtée.</p>	



- Éléments qui devraient figurer dans les règlements
- Incorporation par renvoi
- Éléments qui devraient être réglés par des moyens administratifs
- Attributions de pouvoirs

#### Éléments du texte

- Titres

- Préambule et énoncé d'objectifs

- Application générale

- Opposabilité à Sa Majesté

- Création d'organismes publics

- Création de charges

- Dispositions financières

- Communication de renseignements

- Contrôle d'application

- Sanctions

- Mesures de contrainte

- Contrôle judiciaire, appel et révision

- Mécanismes de règlement des différends

- Dispositions extraordinaires

#### Questions de technique législative

- Dispositions de cessation d'effet et d'examen obligatoire

- Abrogation

- Modifications corrélatives et dispositions de coordination

- Dispositions transitoires

- Entrée en vigueur

#### La dernière main

- Consultations internes

- Consultations externes

- Délai nécessaire à la rédaction du texte

- Questions non résolues

**Forme des instructions de rédaction**

Les instructions de rédaction doivent être rédigées dans un style clair et simple, le style soi-disant « juridique » étant à éviter. On ne doit pas non plus tenter d'imposer la formulation du projet de loi. Les instructions doivent être élaborées en accord avec les objectifs évoqués ci-dessus.

La liste de contrôle qui suit englobe un large éventail de sujets et incitera les chargés de projet ministériels à tenir compte de tous les détails que comporte la rédaction d'un projet de loi. Cependant, il n'est pas nécessaire, ni même souhaitable, que tous ces détails figurent explicitement dans les instructions de rédaction.

Les instructions doivent à cet égard être empreintes de modération. D'une part, elles devraient être suffisamment générales pour permettre une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les questions mineures. D'autre part, elles ne devraient pas conférer un pouvoir illimité pour rédiger un texte en fonction d'objectifs vaguement définis, sans que soit indiquée la manière dont les objectifs doivent être atteints.

Il importe donc de rechercher un équilibre entre, d'une part, une information propre à permettre aux membres du Cabinet d'apprécier les enjeux les plus importants et, d'autre part, un niveau de latitude permettant de faire face aux questions imprévues.

**Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction**

La liste de contrôle aborde les éléments suivants :

**Point de départ**

- Principaux objectifs de la proposition
- Délai nécessaire à la élaboration des instructions de rédaction
- Engagements publics

**Questions générales d'ordre juridique et politique**

- Cadre juridique
- Politiques publiques
- Ressources

- Mécanismes juridiques permettant d'atteindre les objectifs

**Dimensions juridiques de la proposition**

- Regroupement de mesures législatives apparentées en un seul projet de loi
- Forme juridique des outils de mise en œuvre
- Éléments qui devraient figurer dans la loi

## Elaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet

### Introduction

Ce qui suit vise à renseigner les fonctionnaires des ministères sur l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le mémoire au Cabinet et à leur fournir une démarche à l'image du processus de transformation des orientations et objectifs en textes de loi. Cette démarche est présentée sous la forme d'une liste de contrôle décrivant les principaux facteurs à considérer. Chaque facteur est accompagné de questions et d'observations détaillées. En s'y référant, les fonctionnaires devraient être en mesure d'élaborer des instructions de rédaction qui offrent un portrait clair et concis de la manière dont les orientations approuvées devront se traduire dans un texte législatif.

Bien que la plupart des facteurs considérés à l'étape de la rédaction du mémoire devront être examinés plus en détail lorsqu'on rédigera le projet de loi, les fonctionnaires du ministère concerné auraient tout avantage à commencer d'y songer aussitôt que possible afin d'être prêts pour l'étape de la rédaction du projet de loi. Il est particulièrement important qu'ils soient en mesure de fournir des instructions de rédaction détaillées dans les deux langues officielles afin que les deux versions puissent être rédigées comme il convient.

### Objet des instructions de rédaction

Les instructions de rédaction qui figurent dans le mémoire au Cabinet constituent la base sur laquelle un projet de loi émanant du gouvernement est rédigé, puis approuvé pour dépôt au Parlement. Les instructions déterminent et circonscrivent ce que l'avant-projet de loi doit renfermer. Elles servent plusieurs objets apparentés :

- elles permettent au Cabinet d'exercer son autorité sur le processus législatif en donnant aux ministres un tableau plus détaillé de la manière dont les orientations et objectifs qu'ils approuvent seront mis en forme législative;
- elles donnent au ministre responsable la possibilité de repenser ses propositions;
- elles donnent aux autres ministères la possibilité de voir si les propositions les touchent de quelque façon;
- elles guident les légistes chargés de rédiger le projet de loi;
- elles serviront de point de repère lorsqu'il faudra décider si l'avant-projet de loi correspond à ce que le Cabinet a autorisé ou si l'agrement de celui-ci doit être obtenu pour une disposition particulière du projet de loi.

« Il est proposé que [...] la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger [le projet de loi] en collaboration avec [le ou les ministères ou organismes responsables] et conformément aux instructions de rédaction figurant à l'annexe [...] »

### L'analyse

L'analyse expose les différentes avenues considérées, les avantages et inconvénients de chacune et leurs implications financières. Elle ne devrait pas exprimer d'opinion, mais présenter un exposé fouillé et objectif du contexte.

### Les instructions de rédaction

- Les instructions de rédaction annexées au mémoire au Cabinet servent essentiellement deux fins :
- fournir suffisamment d'information aux membres du Cabinet pour qu'ils puissent apprécier la teneur de la mesure législative proposée et prendre une décision éclairée, notamment en portant à leur attention les principales questions qui s'en dégagent;
  - établir les paramètres devant encadrer l'activité des principaux intervenants : légistes, chargés de projet et conseillers juridiques ministériels.
- La section ci-après, *Elaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet*, offre plus de détails.

## Rédaction du mémoire au Cabinet

### Forme et contenu

Le mémoire au Cabinet (MC) est l'outil par lequel un ministre soumet sa proposition au Cabinet, lui expose les grandes lignes de celle-ci et sollicite son approbation. Il doit emprunter une forme et un style prédéterminés. Cela permet aux ministres et à leurs conseillers de retracer facilement les éléments d'information qui les intéressent le plus avant de donner leur avis au sujet de la mesure proposée.

De facture bilingue, ses deux versions linguistiques doivent être de qualité équivalente, soit très élevée. Cela en raison, notamment, de la présence d'instructions de rédaction, pierre angulaire du processus rédactionnel. À cet égard, une traduction bâclée ou déficiente sur le plan terminologique peut semer la confusion et occasionner des pertes de temps. Par ailleurs, les membres du Cabinet, quelle que soit leur langue maternelle, doivent pouvoir compter sur un texte rédigé avec soin. On consultera à cet égard *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*, publié par le Bureau du Conseil privé ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Lang=fr&page=publications&sub=mc&doc=mc\\_fht\\_m](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Lang=fr&page=publications&sub=mc&doc=mc_fht_m)).

Le mémoire au Cabinet se compose de deux parties principales : les recommandations ministérielles et l'analyse. On y trouve également, en annexe, les instructions de rédaction.

### Recommandations ministérielles

Les recommandations ministérielles exposent la situation actuelle (la question à examiner) et la solution (la mesure législative) que propose le ministre. Le volet financier de la solution y est également traité. C'est le seul endroit dans le mémoire où le ministre exprime son opinion et ses observations. Elles comportent aussi une vue d'ensemble des communications qui expose les principaux éléments de la mesure législative proposée à l'égard desquels les communications entrent en jeu. Elle est rédigée suivant un formulaire fourni par le BCP.

Par ailleurs, un plan de communication, établi par les fonctionnaires chargés des relations publiques du ministère en étroite collaboration avec le cabinet du ministre, apparaît en annexe du MC. Il vise à prévoir les réactions éventuelles du public et des médias à la mesure proposée. Il montre comment le ministre entend présenter et expliquer celle-ci au public, à court et à long terme. Cette partie du mémoire se termine par la principale recommandation du ministre :



	<p>soulevées par cette proposition – pour le gouvernement fédéral et pour ses partenaires?</p> <p>Cette initiative soulève-t-elle des questions d'<b>intégrité des programmes</b> (p. ex. engagements juridiques/non discrétionnaires, risques, investissements stratégiques)?</p> <p>At-on pris en considération les <b>risques de litige</b> qui découleraient de la mise en oeuvre de l'initiative (p. ex., possibilités de différends commerciaux, revendications autochtones, etc.)?</p>
--	---

<p>Y a-t-il d'autres ministères qui ont participé à l'élaboration de cette initiative? Semble-t-il y avoir des possibilités de synergie (entre questions et ministères)?</p> <p>Qu'a-t-on prévu pour faire adopter cette initiative par la population canadienne?</p>		<p><b>Critère de l'intervention fédérale</b></p>	<p>Comment se justifie l'intervention fédérale dans ce domaine (p. ex. obligations juridiques et constitutionnelles, ampleur de la question)?</p> <p>A-t-on bien identifié les intérêts fédéraux?</p> <p>Comment l'initiative permet-elle de concilier la nécessité d'une action coordonnée à la grandeur du Canada et la souplesse nécessaire pour refléter la diversité des situations et des besoins des provinces et des régions?</p>	<p><b>Critère de la question de responsabilité</b></p> <p>A-t-on établi un cadre de responsabilité satisfaisant (en particulier dans le cas d'ententes entre plusieurs intéressés)?</p> <p>A-t-on mis en place des mécanismes permettant d'assurer un suivi, une évaluation et des rapports périodiques aux Canadiens sur les résultats et les réalisations?</p> <p>A-t-on rendu publics les critères d'admissibilité et les engagements de la fonction publique?</p>	<p><b>Critère de l'utilisation de partenariats</b></p> <p>L'initiative pourrait-elle bénéficier d'une planification conjointe et d'une collaboration?</p> <p>A-t-elle été conçue de manière complémentaire aux programmes et services provinciaux existants?</p> <p>Y a-t-il des mesures en place pour garantir un traitement équitable des provinces/régions - étant donné la diversité de leurs besoins et de leur situation? [A-t-on tenu compte du caractère particulier du Québec dans l'élaboration de la politique et du programme?]</p> <p>Si l'on envisage des changements substantiels dans la conception ou le financement de l'initiative, a-t-on consulté ou averti les partenaires (en particulier les provinces et territoires)?</p> <p>Les contributions et rôles respectifs des divers partenaires sont-ils clairs? Comment seront-ils reconnus publiquement?</p> <p>A-t-on examiné les possibilités de partenariats avec des communautés, des organisations bénévoles et des entreprises du secteur privé?</p> <p>A-t-on mis en place des mécanismes de consultation des peuples autochtones?</p>	<p><b>Critère de l'efficacité et de l'abordabilité</b></p> <p>L'option proposée sera-t-elle rentable?</p> <p>La proposition tient-elle compte des options n'entraînant pas de nouvelles dépenses?</p> <p>Tient-elle compte des possibilités de réaffectation?</p> <p>Un partenariat ou un effort F/P/T conjoint permettra-t-il d'augmenter l'efficacité ou l'efficience du programme ou du service?</p> <p>Quelles sont les questions de financement à long terme</p>
---	--	--	---	---	---	---

**Lignes directrices sur le bon gouvernement**

Les lignes directrices sur le bon gouvernement présentent une série de critères d'analyse à l'intention des ministères et des ministres en vue de l'élaboration et de l'évaluation des politiques.

Ces lignes directrices ont été préparées dans le cadre d'un exercice général visant à améliorer le processus d'élaboration des politiques ainsi qu'à favoriser un débat éclairé au sein des comités du Cabinet.

Critère du fondement <b>POL</b> itique	
Critère de l'intérêt public	<p><b>Le problème a-t-il été bien identifié? Les buts et objectifs sont-ils clairement définis?</b></p> <p>Existe-t-il des rapports ou des liens <b>horizontaux</b> avec d'autres priorités ou dossiers (p. ex., dans le domaine environnemental, rural, scientifique ou commercial)?</p> <p>La proposition est-elle <b>axée sur les citoyens</b>?</p> <p>L'initiative vise-t-elle à combler des <b>lacunes</b> dans la politique et les programmes actuels (fédéraux, provinciaux)?</p> <p>Est-ce qu'elle <b>remplace</b> ou <b>chevauche</b> des programmes existants?</p> <p>L'initiative sera-t-elle <b>durable</b> (sur les plans social, économique, environnemental) à long terme?</p> <p>A-t-on envisagé différentes <b>options</b> pour réaliser les buts/objectifs visés? Quelle est la gamme complète d'instruments (p. ex., lois, règlements et dépenses)?</p> <p>A-t-on incorporé un <b>mécanisme de suivi</b> dans la politique et le programme pour permettre de les évaluer, de les améliorer et de les mettre à jour?</p> <p>La politique repose-t-elle sur des <b>bases scientifiques</b> solides?</p>
	<p><b>Comment la proposition répondrait-elle aux besoins des Canadiens?</b></p> <p>Comment ses <b>avantages pour la société</b> se comparent-ils à ses <b>coûts</b>? Ses <b>risques</b> ont-ils été pleinement évalués?</p> <p>La proposition respecte-t-elle les <b>droits des Canadiens</b> et tient-elle compte de leurs <b>besoins divers</b> (p.ex.culturels, linguistiques)?</p> <p>La population canadienne a-t-elle été invitée à présenter ses <b>commentaires et suggestions</b>?</p>
Critère des <b>T</b> hèmes du gouvernement	
<p><b>Comment la proposition cadre-t-elle avec les priorités énoncées par le gouvernement dans le discours du Trône, le Budget, etc.?</b></p> <p>Est-elle <b>conforme aux lois actuelles</b> (p. ex. langues officielles, protection des renseignements personnels, etc.) et aux <b>directives et lignes directrices relatives à la politique et aux programmes</b> (p. ex. cadre relatif à l'union sociale, système de gestion des dépenses, évaluations environnementales, ententes F/P/T ou internationales comme l'ALENA ou OMC)?</p>	

Les légistes

- ils veillent à ce que les divers organes de contrôle intéressés par la mesure proposée en soient informés, de façon que tous les aspects importants de celle-ci aient fait l'objet d'une étude approfondie avant que le Cabinet ne s'en saisisse.

Les légistes de la Section de la législation ne participent pas systématiquement à l'élaboration du mémoire au Cabinet. Leur responsabilité première est de rédiger le projet de loi une fois le mémoire approuvé. Cela dit, de plus en plus de ministères sollicitent leur aide – surtout en ce qui a trait à la formulation des instructions de rédaction – afin d'éviter les imprévus à l'étape de la rédaction. Ayant à la fois à l'esprit la mécanique globale du processus législatif et l'ensemble du corpus des lois, les légistes sont en mesure de fournir de précieux conseils aux chargés de projet sur les points suivants :

- le fondement, du point de vue des orientations, de la mesure législative proposée;
- la forme que pourrait prendre cette mesure;
- son insertion dans l'ensemble du corpus législatif fédéral;
- le contenu des instructions de rédaction;
- l'insertion de certains types de dispositions dans la mesure législative envisagée;
- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;
- le calcul des délais requis pour la rédaction et l'impression du projet.

Ils peuvent épargner temps et soucis aux chargés de projet. Par exemple, ils leur éviteront de s'adresser de nouveau au Cabinet pour obtenir l'autorisation d'insérer dans le projet certaines dispositions essentielles.

Ils peuvent en outre relever les points qui pourraient aller à l'encontre de la politique législative du gouvernement ou des normes de rédaction législative généralement reconnues, telles celles contenues dans le protocole canadien de rédaction législative publié par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. Le protocole est accessible sur Internet à l'adresse suivante :

<http://www.law.ualberta.ca/alt/ulc/acts/fdtrft.htm>.

- ils conseillent les fonctionnaires responsables sur le plan des objectifs et des orientations et sur le système du Cabinet en vue d'assurer l'intégration de la mesure proposée dans l'ensemble des priorités et du cadre politique du gouvernement;
  - ils s'assurent que les ministères donnent suite aux engagements du gouvernement;
  - ils s'assurent que le ministère parrain a suivi toutes les étapes du processus, notamment en ce qui a trait aux consultations avec les ministères et organismes concernés;
  - ils posent des questions sur la mesure visée, notamment sa raison d'être;
- Ses agents exercent quatre types de fonctions :

L'intervention du BCP, au tout début de la préparation du mémoire au Cabinet, est cruciale. À titre d'agence centrale et de secrétariat du Cabinet et de ses comités d'orientation, le BCP, en particulier sa Direction des opérations, examine les mesures proposées et en dégage les éléments susceptibles de favoriser l'émergence d'un consensus dans la formulation d'une recommandation au Cabinet. Elle facilite également la prise de décisions stratégiques par les membres du Cabinet à l'égard de la mesure proposée.

### *Le Bureau du Conseil privé*

Il arrive aussi que le conseiller juridique agisse en qualité de chargé de projet. Quatrièmement, il conseille les intéressés au sujet des principes et conventions qui peuvent infléchir l'élaboration de la mesure : égalité des sexes, bilinguisme, accès à l'information. Troisièmement, il joue un rôle consultatif relativement à la présentation du mémoire au Cabinet : contraintes de temps, marche à suivre, éléments essentiels de la mesure législative à porter à l'attention du Cabinet et effet de l'approbation par celui-ci de la démarche proposée. Deuxièmement, dans l'affirmative, il a pour mission de contrôler la légalité des instructions de rédaction énoncées dans le mémoire au Cabinet. Il doit s'assurer qu'elle sont à tous égards conformes aux normes juridiques applicables. Pour accomplir cette tâche, il peut solliciter les services des conseillers juridiques spécialisés du ministère de la Justice. Si les instructions proposées s'avèrent déficientes sur le plan juridique, il doit proposer au chargé de projet des solutions de rechange. Premièrement, il lui incombe de confirmer la nécessité de la mesure législative proposée pour réaliser les objectifs poursuivis par le ministère. Le rôle du conseiller juridique ministériel consiste essentiellement à contrôler la légalité de la mesure et de conseiller le chargé de projet.

### *Les conseillers juridiques ministériels*



- en mesure de prendre des décisions concernant les orientations à mesure que progresse la rédaction, ou d'avoir accès aux décideurs.
  - en mesure de formuler les instructions dans les deux langues officielles et de contrôler la concordance et la qualité rédactionnelle des deux versions;
  - bien au fait de l'objet de la proposition;
- Il est impératif que les chargés de projet soient :

L'information contextuelle dont ils auront besoin pour rédiger le projet de loi. La continuité du processus, mais aussi afin que les légistes puissent avoir accès à au cours de la rédaction du projet de loi, non seulement dans l'intérêt de la dans le mémoire au Cabinet devraient être ceux qui rempliront la même fonction Les chargés de projet à qui est confiée l'élaboration des instructions figurant impérativement être portés à l'attention du Cabinet.

À cet égard, la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* illustre bien les éléments de la mesure législative proposée qui doivent être pris en compte pour éviter les problèmes de cohérence et de clarté.

Un long travail de préparation s'impose pour en arriver là. Les chargés de projet doivent s'assurer que les orientations retenues ont été soigneusement analysées. On ne peut formuler des instructions de rédaction claires et cohérentes sans d'abord procéder à un examen poussé des questions susceptibles de se poser.

Les chargés de projet ont pour fonction de coordonner les efforts déployés par leur ministère en vue d'analyser et de recommander au ministre les diverses solutions qui s'offrent pour réaliser les objectifs poursuivis et, lorsque ce dernier a arrêté son choix, de communiquer aux membres du Cabinet les grandes lignes du projet de loi dont on sollicite l'autorisation. Les éléments du projet sont exprimés en détail dans les instructions de rédaction.

Ils sont responsables de l'élaboration des instructions de rédaction devant figurer dans le mémoire au Cabinet et de plusieurs autres tâches du projet comme la communication d'instructions de rédaction détaillées aux légistes lors de la phase rédactionnelle.

### *Les chargés de projet*

Peuvent également prendre part à cette tâche, d'une façon ou d'une autre, les légistes de la Section de la législation du ministère de la Justice.

Par ailleurs, les agents de la Direction des opérations du Bureau du Conseil privé doivent être associés au projet dès le départ.

juridiques ministériels.

Comme la pratique varie grandement d'un ministère à l'autre, nous nous contenterons ici d'illustrer le rôle de deux groupes d'intervenants, au sein du ministère, dont la tâche est d'exposer dans le mémoire au Cabinet les objectifs poursuivis par la mesure proposée : les chargés de projet et les conseillers

Le Cabinet décide des orientations à retenir et de la façon dont elles seront mises en œuvre par voie législative. Ces décisions sont communiquées par le biais de l'approbation des instructions de rédaction contenues dans le mémoire au Cabinet.

Il existe au sein de la plupart des ministères une unité dont le mandat consiste à élaborer les grandes orientations, notamment législatives. Les fonctionnaires qui en font partie se chargent de faire le pont entre les diverses composantes du ministère en vue d'élaborer des orientations qui répondent adéquatement aux préoccupations du public et qui peuvent être mises en œuvre efficacement.

## Participants

- Exceptionnellement, lorsque cela est nécessaire pour répondre aux priorités du gouvernement, la rédaction peut être entreprise avant que le Cabinet ait donné officiellement son autorisation. La décision est prise par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, après consultation du directeur de la Section de la législation, du secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) et du secrétaire du BCP responsable du dossier.
- À ce stade, on peut commencer à rédiger le projet de loi.
  - Une fois le RD rendu, il est transmis à tous les ministres et sous-ministres (habituellement à la section ministérielle chargée des affaires du Cabinet) ainsi qu'à la Section de la législation du ministère de la Justice.
  - Tant le comité d'orientation saisi que le Cabinet peut demander que la proposition soit modifiée. En pareil cas, selon la nature et la portée des modifications, le ministre parrain peut se voir demander de présenter un mémoire révisé. De nouveaux RC et RD peuvent également être dressés pour tenir compte des modifications.
  - Si la proposition entraîne la dépense de fonds publics, il importe de préciser la source de ces fonds avant que le Cabinet n'étudie le RC. Sur ratification du mémoire par le Cabinet, le BCP produit un rapport de décision (RD). Le RC et le RD se fondent tous deux sur les recommandations et les instructions de rédaction contenues dans le mémoire initial.
  - Si le mémoire est approuvé, le BCP produit un rapport de comité du Cabinet (RC), qui est ensuite étudié par le Cabinet en séance plénière.
  - Le comité du Cabinet compétent étudie le mémoire.
  - Une fois le mémoire au point, il est signé par le ministre parrain, puis transmis au BCP. Il incombe au BCP de le distribuer aux ministres et aux sous-ministres, de porter la question à l'ordre du jour du comité d'orientation du Cabinet compétent et de briefer le président de ce comité.
  - questions de relations fédéro-provinciales et de partenariat qu'elle est susceptible de soulever.

## Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs

### Mémoire au Cabinet et instructions de rédaction

Une fois qu'une proposition législative a été inscrite au programme législatif du gouvernement, il faut en faire approuver les orientations et les objectifs par le Cabinet et obtenir l'autorisation de faire rédiger le projet de loi. Cela se fait au moyen d'un mémoire au Cabinet rédigé conformément aux instructions publiées par le Bureau du Conseil privé. Les responsables devraient consulter le document intitulé *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur* ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=Francaise&publication&sub=mc&doc=mc\\_fht\\_m](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=Francaise&publication&sub=mc&doc=mc_fht_m)), les *Lignes directrices sur le bon gouvernement* et le *Calendrier d'élaboration du MC* dans ce chapitre. Lorsque le mémoire au Cabinet recommande l'élaboration d'un projet de loi, il comporte en annexe des instructions qui définissent le cadre de sa rédaction. Ces instructions sont une composante très importante du mémoire au Cabinet et leur élaboration nécessite temps et attention (voir *Elaboration des instructions de rédaction* dans ce chapitre).

### Principales étapes

Les principales étapes de l'élaboration du mémoire au Cabinet sont les suivantes :

- Le ministre parait rédige le mémoire au Cabinet, y compris les instructions de rédaction, avec le concours du service juridique ministériel; il devrait consulter au besoin les autres ministères et organismes centraux intéressés. Le Bureau du Conseil privé (BCP) devrait, quant à lui, être consulté dès le début du processus. Comme l'indique le *Calendrier d'élaboration du MC*, le ministre parait doit aviser le BCP de la préparation du MC au moins 6 semaines avant la date de la réunion du comité du Cabinet au cours de laquelle on veut présenter la proposition.
- Au moins 3 semaines avant la date prévue pour la réunion du comité du Cabinet, le ministre parait tient une réunion interministérielle pour discuter des répercussions possibles du mémoire. Doivent être conviés à cette réunion les représentants du BCP, ceux des autres agences centrales et des ministères dont le ministre siège au comité d'orientation du Cabinet qui sera saisi du mémoire, de même que les représentants de tout autre ministère intéressé. Le ministre parait révisé le mémoire à la lumière des commentaires formulés par les ministères et s'assure de l'appui des organismes centraux et des autres ministères.
- Agence centrale et secrétariat du Cabinet et de ses comités, le BCP s'assure que des consultations adéquates ont été menées en rapport avec la mesure proposée et que les questions d'intérêt public, notamment, ont été abordées. Il examine également le niveau de l'intervention gouvernementale proposée, notamment son efficacité et son caractère abordable, de même que les

- En accordant une attention minutieuse aux instructions de rédaction, on peut mettre au jour et régler un grand nombre de difficultés juridiques et administratives éventuelles.
- Il importe de s'assurer de l'existence de fonds nécessaires, le cas échéant, à la mise en œuvre de la mesure proposée par le gouvernement.

## Chapitre 2.2 Orientations et objectifs : élaboration et approbation par le Cabinet

### Aperçu

Ce chapitre complète la section 3 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* en énonçant les différentes étapes de l'élaboration des orientations et objectifs et de leur approbation par le Cabinet. Il énonce les lignes directrices sur le bon gouvernement et prévoit la façon de rédiger le mémoire au Cabinet (MC), l'outil par lequel le ministre expose à ses collègues les grandes lignes de la mesure législative et sollicite leur approbation. Le mémoire au Cabinet donne le contexte des instructions de rédaction qui y figurent.

### Sommaire

- Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs
- Lignes directrices sur le bon gouvernement
- Rédaction du mémoire au Cabinet
- Élaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet
- Autres considérations d'ordre juridique et politique
- Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs
- Calendrier d'élaboration du MC
- Également à consulter :

- *Mémoire au Cabinet : Guide du rédacteur*, publié par le Bureau du Conseil privé ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=mc&doc=mc_f.htm)).

### Destinataires

- Les fonctionnaires chargés d'élaborer les orientations et objectifs législatifs et de les soumettre à l'approbation du Cabinet, en particulier ceux qui participent à la rédaction des mémoires au Cabinet.

### Messages clés

- La préparation d'une mesure législative comporte toujours des questions complexes et de grande portée qu'il faut examiner à fond avant de demander l'approbation du Cabinet.
- Les instructions de rédaction du projet de loi devant figurer dans le mémoire au Cabinet doivent être suffisamment détaillées pour permettre au Cabinet de comprendre clairement ce que ferait la loi proposée et comment elle le ferait.









**Echéancier de projet**

Ce modèle peut servir à n'importe quelle étape du processus législatif. Il vise à aider les fonctionnaires de tous niveaux à établir un échéancier. Il s'agit de définir la tâche, l'activité ou le résultat à obtenir. On indique ensuite les dates prévues ou possibles pour le début et la fin.

*Modèle*

TÂCHE OU ÉTAPE	DÉBUT PREMIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE	FIN DERNIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE

*Exemple :*

TÂCHE OU ÉTAPE	DÉBUT PREMIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE	FIN DERNIÈRE DATE PRÉVUE OU POSSIBLE
Préparation des cahiers d'information du ministre	le 5 janvier	le 5 février
Préparation des documents afférents au projet de loi	le 19 janvier	le 20 février
Rédaction des communiqués et préparation des troupes d'information	le 5 février	le 28 février
Rédaction des discours	le 5 février	le 28 février

Modeles pour la planification de projet

Les deux modeles qui figurent ci-dessous sont destines a aider les gestionnaires et les fonctionnaires a planifier chaque etape du processus legislatif. Chacun est suivi d'un exemple.

Recherche d'un resultat

Ce modele est tres utile aux stades initiaux de l'elaboration de la mesure legislative. L'etape ou activite cle apparait en premier (par exemple, le depot du projet de loi), avec l'echéance prévue (par exemple, la semaine du 12 mars). Une fois ces donnees arretees, le resultat correspondant a cette etape est precise (par exemple, les cahiers et trousses d'information). On attribue les dates de debut et de fin, et on indique la ou les personnes responsables de la redaction, et l'etat d'avancement.

Modele

ETAPES OU ACTIVITE CLE	Echéance Prévue				
		Résultat	Début	Fin	Responsabilité

Exemple :

ETAPES OU ACTIVITE CLE	Echéance Prévue				
		Résultat	Début	Fin	Responsabilité
Cahiers et trousses d'information	le 5 janvier	le 5 mars	P. Lemonde	Examen du texte par la haute direction	Première ébauche transmise aux membres de l'équipe
Dépôt du projet de loi et première lecture	Semaine du 12 mars				



PRISE EN COMPTE		QUESTIONS ET ENJEUX	
		OUI	NON
		- Sanction royale.	
		Stratégie de communication	
		<ul style="list-style-type: none"><li>• Quelle est la perception du public, des groupes d'intérêt et des médias à l'égard de la mesure?</li><li>• Quel est le climat au Parlement et quels facteurs externes pourraient nuire au débat sur le projet de loi?</li><li>• Quels sont les aspects de la mesure à mettre en évidence pour les communications publiques (ex. : aspects qui rendent la mesure souhaitable)?</li><li>• Quelles activités médiatiques pourraient appuyer la stratégie?</li></ul>	

Considérations stratégiques

Le tableau qui suit énumère les questions et enjeux principaux à considérer dans le cadre de la planification et de la gestion d'un projet législatif.

PRISE EN COMPTE		QUESTIONS ET ENJEUX	
	OUI		
	NON		
		<b>L'équipe législative</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les membres de l'équipe sont-ils parfaitement bilingues et à même de se livrer à un examen critique des ébauches dans les deux langues officielles?</li><li>• L'équipe possède-t-elle une connaissance suffisante du processus d'approbation des objectifs par le Cabinet et des exigences de la procédure parlementaire?</li><li>• L'équipe est-elle en mesure de faire le maillage nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique et avec le personnel du ministre, du Sénat et de la Chambre des communes?</li><li>• L'équipe comporte-t-elle un conseiller juridique du service juridique ministériel pour traiter des nombreuses questions d'ordre juridique que soulève inévitablement un projet législatif?</li><li>• Les membres de l'équipe ont-ils les compétences voulues sur le plan matériel (traitement de textes, courriel, Internet, etc.)?</li><li>• A-t-on mis sur pied une équipe de soutien administratif pour le projet législatif?</li></ul>	
		<b>Etablissement de la stratégie législative</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quelle est la priorité de la mesure par rapport aux autres projets de loi?</li><li>• Ou s'inscrit-elle dans les priorités du gouvernement?</li><li>• Faisait-elle partie du discours du Trône?</li><li>• Faisait-elle partie du budget?</li><li>• L'adoption du projet est-elle justifiée par des raisons d'ordre matériel (ex. : mise en œuvre d'un traité)?</li><li>• Quel processus parlementaire faut-il proposer?</li><li>• Voie législative normale;</li><li>• Étude en comité avant la deuxième lecture;</li><li>• Dépôt du projet au Sénat;</li><li>• Étude de la proposition par un comité avant le dépôt du projet de loi;</li><li>• Étude en comité d'un avant-projet de loi;</li><li>• Quelles sont les dates clés du processus parlementaire (compte tenu de la conjoncture politique ou autre)?</li><li>• Dépôt à la Chambre des communes;</li><li>• Adoption par la Chambre;</li><li>• Dépôt au Sénat;</li><li>• Adoption par le Sénat;</li></ul>	

Il est souvent nécessaire de réviser les plans de travail ou le contenu de composantes du projet à la lumière de nouveaux renseignements. La gestion de projet exige la mise en place de voies de communication de l'information qui soient rapides, transparentes et fondées sur la collaboration des intéressés, notamment celle de la haute direction et, par elle, celle du cabinet du ministre, dont la perspective globale de la situation peut s'avérer un atout essentiel au succès du projet.

Des mécanismes d'amélioration continue devraient faire partie intégrante du projet. Aux diverses étapes et à la fin du processus, les membres de l'équipe devraient prendre acte du franchissement d'une étape, et être prêts à apprécier objectivement leur prestation. Les gestionnaires devraient également jeter un regard rétrospectif sur leur rendement et celui de l'équipe du point de vue de l'atteinte des critères fondamentaux de planification et d'exécution du projet. Cet examen peut faire ressortir des possibilités pour améliorer le processus et communiquer cette information aux autres gestionnaires de projets législatifs à titre de contribution au processus d'établissement des orientations gouvernementales.

résoudre les problèmes qui pourraient compromettre la réussite du projet. L'examen des échéanciers dressés dans le cadre d'autres projets législatifs est souvent utile pour fixer des dates repères réalistes. Les échéances trop optimistes ne favorisent pas la bonne gestion.

### Chemin critique

La programmation du projet s'accompagne également de l'établissement d'un chemin critique et de la recherche des points de repère du projet. Le chemin critique est la succession des activités qui déterminent le délai minimal de réalisation d'un projet. Le chemin est dit « critique » parce que tout retard dans l'accomplissement d'une des tâches entraînera un retard pour l'ensemble du projet. Le chemin critique résulte de l'échelonnement des diverses tâches à accomplir dans un ordre logique. Le plus souvent, on a recours à un graphique qui représente le plan des étapes d'exécution du projet composé des tâches particulières avec, pour chacune, les dates de début et de fin et la marge de manœuvre disponible. Les points de repère permettront au gestionnaire du projet et à toute l'équipe d'apprécier leur rendement lors du franchissement de chacune des étapes et de tirer les conclusions qui s'imposent.

### Ressources humaines

Il incombe au gestionnaire du projet de déterminer les compétences et les connaissances qui sont essentielles au succès du projet. Sur cette base, il peut affecter les ressources humaines appropriées. La précision des tâches assignées, leur acceptation par les membres de l'équipe et la consultation régulière de ces derniers et des autres intéressés susciteront un engagement commun à mener le projet à bien. Il importe aussi de définir clairement les rapports hiérarchiques et de responsabilité entre les membres de l'équipe.

### Contrôle

Le contrôle est, du point de vue de la gestion de projet, l'aspect le plus onéreux, raison d'être de la planification et de la programmation. Il s'apparente à l'examen régulier d'une carte routière, pour vérifier que le projet avance dans la bonne direction.

L'activité de contrôle consiste, pour le gestionnaire de projet, à rassembler l'information relative à l'avancement des travaux, à analyser cette information et à prendre les mesures nécessaires pour rectifier le tir au besoin. Pour ce faire, il faut établir des mécanismes permettant de contrôler l'exécution des tâches et le respect des délais. Il peut s'agir tout simplement de réunions hebdomadaires ou de rapports d'étape réguliers.

## Autres étapes

La planification du projet comporte aussi les étapes suivantes :

- *Mise sur pied d'une équipe* : L'un des éléments les plus importants de la réalisation d'un projet est la mise sur pied d'une équipe compétente chargée de le mener à bien. Les membres de cette équipe doivent, dans toute la mesure du possible, être libérés de leurs tâches habituelles.
- *Estimation des ressources financières nécessaires* : Selon les responsabilités normalement exercées par le gestionnaire du projet, celui-ci aura ou non la tâche d'estimer les ressources financières nécessaires à la réalisation du projet législatif. On peut songer, par exemple, au coût des consultations à mener, notamment les frais de voyage, les honoraires des experts qu'il faudra engager, etc.
- *Approbation du plan par la haute direction* : Le gestionnaire du projet doit, avant d'entreprendre quoi que ce soit, obtenir l'aval de la haute direction du ministère non seulement quant au plan original, mais aussi pour toute modification ultérieure.
- *Définition des risques associés au projet* : Il est important que les membres de l'équipe examinent ensemble, le plus tôt possible, les risques auxquels le projet pourrait être exposé. Il ne s'agit pas de céder au défaitisme, mais de prévoir des solutions en cas de difficulté. Si des précautions peuvent être prises, on en tiendra compte dans l'établissement du plan de travail. S'agissant de risques incontrôlables, il faudra chercher des moyens pour en atténuer les effets, le cas échéant. Enfin, il n'est pas nécessaire de recenser tous les risques possibles; seuls les plus probables valent la peine qu'on s'y attarde.

## Programmation

Il s'agit de déterminer quand les tâches seront effectuées, dans quel ordre et par qui. La programmation est fonction des délais impartis pour la réalisation du projet, de la logique et des connaissances requises. À chaque tâche définie dans l'organigramme technique correspond un responsable et un délai d'exécution précis (début, durée, fin).

## Échéanciers

La gestion de projet exige que l'on comprenne bien les délais qui doivent être respectés à chaque étape du processus. Les échéances ultimes peuvent venir de l'extérieur, par exemple du fait d'un engagement pris par le gouvernement ou en raison des pressions de l'opinion publique. D'autres échéances peuvent avoir un caractère moins pressant, mais être aussi importantes du point de vue de la gestion du projet.

Il est essentiel de fixer des échéances pour chaque étape du processus de gestion du projet afin d'en contrôler l'avancement. Le dépassement d'une échéance est un « signal d'alerte » qui exige une attention immédiate pour



Les conceptions de la gestion de projet sont probablement aussi nombreuses que les auteurs qui en traitent, mais il est néanmoins possible d'affirmer qu'elle consiste dans la **planification**, la **programmation** et le **contrôle** des activités nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

### *Planification*

La planification d'un projet permet aux participants et aux autres intéressés de partager une vision commune des objectifs du projet et des efforts qu'il faudra déployer pour les atteindre. Comme on le verra plus loin, il s'agit aussi d'un outil fort utile au gestionnaire du projet pour contrôler l'avancement des travaux.

#### **Établissement d'un plan de travail**

Un plan de travail comporte un énoncé de la portée et des objectifs du projet, de même que le détail des tâches à accomplir à chaque étape importante du projet. La portée d'un projet législatif consiste généralement dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales.

La définition des objectifs est, quant à elle, plus complexe et permet de mieux comprendre le projet en cause. Il en est ainsi parce que les objectifs doivent être décrits avec clarté et précision et être le reflet fidèle des besoins que le projet vise à satisfaire. Ils doivent être réalisables et mesurables, sans quoi il sera impossible de vérifier s'ils ont été atteints.

Il peut être utile, pour aider à bien faire comprendre le contexte politique de la mesure législative projetée, d'organiser des « séminaires » pour permettre une discussion libre de ses éléments et objectifs. Les discussions de ce genre favorisent une meilleure compréhension des orientations, et stimulent le travail d'équipe et le développement professionnel. Elles contribuent également à clarifier les dimensions plus larges de la politique sous-jacente à la responsabilité du gouvernement, son effet à long terme sur la société, ses incidences sur les ressources humaines, les relations interministérielles, les réformes législatives et les relations fédéro-provinciales.

Une fois la portée et les objectifs du projet établis et bien compris de tous les intervenants, il devient possible – et nécessaire – de diviser le projet en phases distinctes. Chaque phase est, à son tour, décomposée en tâches à accomplir, et ainsi de suite jusqu'à ce que chaque tâche devienne indivisible, ou qu'il soit plus long de planifier la tâche que de l'exécuter! Pour bien distinguer les objectifs des tâches à accomplir, disons simplement que les premiers s'expriment en noms, les secondes en verbes. Pour permettre aux membres de l'équipe de bien comprendre l'agencement des tâches à accomplir – et les points de repère dont nous parlerons plus loin –, les gestionnaires de projet ont souvent recours à une illustration graphique qu'on appelle un « organigramme technique ».

Tout comme les objectifs du projet, les tâches doivent être clairement définies, réalisables et mesurables afin de permettre le contrôle ultérieur de l'atteinte des résultats.

## Planification et gestion de l'activité législative ministérielle

Il incombe à chaque ministère de gérer les propositions législatives qui relèvent de son champ de compétence. À cette fin, il doit :

- planifier chacune des étapes du processus législatif – notamment les consultations et l'élaboration des règlements éventuellement nécessaires;
- veiller à affecter les crédits nécessaires à toutes les étapes;
- s'assurer qu'il est à même d'établir les orientations et objectifs et fournir des instructions aux légistes dans les deux langues officielles;
- planifier la mise en application de la loi après son adoption et prévoir les ressources nécessaires à cette fin.

Le ministère doit planifier ses activités en fonction des différentes mesures législatives et réglementaires. Il doit gérer celles-ci comme s'il s'agissait d'autant de projets distincts, chacun exigeant la détermination des besoins sur le plan des ressources, la définition des tâches à accomplir et l'établissement d'un échéancier.

### Principes de planification et de gestion de projet

Les principes de la planification et de la gestion de projet s'appliquent au processus législatif. Leur observation imprime au processus d'ensemble une discipline qui favorise une meilleure orientation de la part de la haute direction ainsi qu'une plus grande transparence, tout en assurant la réalisation des objectifs visés dans les délais impartis. Les lignes qui suivent se veulent un résumé très bref des principaux éléments qui composent la gestion de projet. Le lecteur est encouragé à se reporter aux nombreux ouvrages qui traitent de la gestion de projet ou à prendre part à des activités de perfectionnement à cet égard. En outre, il y a lieu de consulter la politique du gouvernement sur la gestion des projets : [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/btm\\_122/chap2-2.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/btm_122/chap2-2.html).

L'administration fédérale consacre des ressources importantes à l'élaboration des textes législatifs. On s'accorde généralement pour dire que les méthodes actuellement en usage dans la plupart des ministères fédéraux ont obtenu des résultats encourageants en ayant recours à des équipes indépendantes – groupes d'étude ou de travail – relevant directement de la haute direction dans le but d'améliorer l'efficacité du processus d'élaboration des textes législatifs. Ce processus est très complexe et très long. S'il est géré comme les autres activités opérationnelles, il entre en concurrence avec les douzaines d'autres priorités et situations d'urgence qui occupent la haute direction. En revanche, s'il est sous-traité au cadre des opérations courantes, le projet législatif peut prendre l'importance qui lui revient.

*Examen par le Cabinet*

Le leader du gouvernement établit un ordre de priorité des propositions. Le Comité spécial du Conseil examine une première ébauche du programme législatif pour la session suivante et l'ordre de priorité des propositions.

Toutes les semaines pendant que le Parlement siège, le leader du gouvernement tient le CSC régulièrement informé de l'évolution du programme législatif et celui-ci contrôle le progrès des projets de loi au Parlement et l'état d'avancement de ceux dont le dépôt est imminent. Le programme législatif est mis à jour régulièrement pour tenir compte de circonstances comme la modification des priorités ou la charge de travail du Parlement.

Deux fois l'an, le leader du gouvernement informe le CSC et le Cabinet des modifications apportées au programme législatif.

- La liste des projets législatifs du ministre doit faire état des lois existantes qu'il faut modifier pour les garder à jour.
- AUTRE.
  - ESSENTIELLE,
  - URGENTE (pour les mesures assujetties à des contraintes de temps ou dont les délais de mise en œuvre ont déjà été annoncés par le gouvernement),
  - date visée pour l'adoption, avec appréciation provisoire de son importance,
  - portée des pouvoirs réglementaires prévus par la mesure;
  - nécessité de créer de nouvelles charges sous l'autorité du gouverneur en conseil et conditions de nomination;
  - incidence de la mesure sur les relations fédéro-provinciales;
  - position de la mesure dans l'ordre des priorités gouvernementales, au regard des engagements politiques;
  - justifications, dans le cas d'une loi nouvelle;
  - modifications de nature technique ou administrative (« intendance »);
  - modification de peu d'ampleur sur le plan de la rédaction mais controversable ou susceptible d'entraîner d'autres changements majeurs,

## Établissement du programme législatif du gouvernement

### Qui participe à l'établissement du programme législatif?

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes est responsable du programme législatif du gouvernement aux Communes. Le Comité spécial du Conseil (CSC) est un comité du Cabinet où est débattu le programme législatif du gouvernement et où sont résolues des questions particulières requérant une décision du Cabinet. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes et le leader du gouvernement au Sénat font partie de ce comité. Le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller (SL&PP/C) du Bureau du Conseil privé a pour mission d'appuyer les deux leaders du gouvernement et le comité dans l'exercice de leurs fonctions.

### Lettre d'appel

#### Choix du moment

Après le discours du Trône, à l'ouverture de chaque session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) écrit à tous les sous-ministres et à certains dirigeants d'organismes pour leur demander de lui transmettre la liste des mesures législatives que leur ministre compte soumettre à l'approbation du Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. La liste doit être acheignée dans les délais prévus dans cette « lettre d'appel » (généralement un mois). La lettre d'appel est par la suite envoyée deux fois l'an, normalement en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre des priorités.

#### Réponses

Chaque proposition doit, dans la mesure du possible, renfermer les renseignements suivants :

- sommaire de ses principaux éléments;
- approbation par le Cabinet des orientations et objectifs de la mesure et des dépenses afférentes, le cas échéant;
- statut de la proposition par rapport aux autres priorités et initiatives du ministère et de gouvernement;
- type de mesure :
- loi nouvelle,
- abrogation d'une loi existante,
- révision majeure d'une loi existante,



Ces intervenants prennent également part au processus parlementaire, dont les principaux acteurs sont les sénateurs, les députés et le personnel parlementaire.

- la Direction des services législatifs du ministère de la Justice.
- le Bureau du Conseil privé;
- les conseillers juridiques du ministère intéressé;
  - des affaires parlementaires;
  - des relations avec le Cabinet,
  - des communications,
  - des orientations et des programmes,
- les fonctionnaires du ministère en cause, notamment ceux responsables :
- le ministre responsable du projet (le « ministre parrain »);
- le Cabinet;

Il est difficile de dresser une liste exhaustive des intervenants à l'élaboration d'une mesure législative, cette liste pouvant varier, dans chaque cas, en fonction de divers facteurs, dont la nature et l'origine de la mesure. Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable à l'élaboration d'un projet de loi d'origine ministérielle :

### *Qui sont les principaux intervenants?*

Les événements peuvent influencer sur le programme législatif du gouvernement. Il est essentiel de savoir qu'il existe d'autres moyens par lesquels celui-ci rend publiques ses intentions, comme les documents de travail et les communiqués.

Les lois sont souvent l'aboutissement de mesures ou de décisions politiques importantes prises par le gouvernement. Elles peuvent aussi résulter des recommandations formulées dans le rapport d'un groupe de travail ou d'une commission royale d'enquête. Elles peuvent enfin avoir pour objet de mettre en œuvre des traités, des conventions ou des accords, d'établir des mécanismes administratifs comme l'attribution de licences ou de permis, ou de faire face à des problèmes particuliers ou à des situations d'urgence.

Les événements peuvent influencer sur le programme législatif du gouvernement. Il est essentiel de savoir qu'il existe d'autres moyens par lesquels celui-ci rend publiques ses intentions, comme les documents de travail et les communiqués.

Le discours du Trône constitue l'un des principaux énoncés du programme législatif du gouvernement. Il est prononcé au début de chaque session du Parlement par la reine ou, le plus souvent, par son représentant, le gouverneur général. Il correspond généralement au programme électoral du parti au pouvoir, en particulier lors d'une nouvelle législature. Au cours du mandat du gouvernement, toutefois, le programme législatif évolue en fonction des priorités établies et approuvées par le Cabinet. L'exposé budgétaire présenté chaque année constitue une autre source importante de mesures législatives.



- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
  - ne pas créer d'infraction ni étendre la portée d'un texte d'incrimination existant.
- C'est la Section de la législation qui est chargée d'inviter les propositions, de les étudier et de rédiger un document intitulé :
- Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.
- Le document est ensuite déposé à la Chambre des communes par le ministre de la Justice, puis renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Il est également déposé au Sénat et renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.
- Chacun des deux comités procède alors à une étude approfondie, laquelle s'est toujours effectuée dans une perspective non partisane. Ces comités étant maîtres de leur procédure, ils peuvent toujours accepter ou refuser les demandes de retrait ou d'ajout de propositions. Dans ce dernier cas, toutefois, il importe que les nouvelles propositions répondent aux critères mentionnés plus haut. L'une des principales caractéristiques de ce programme est qu'une proposition est rejetée dès lors que l'un des comités estime qu'elle prête à controverse. Les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par les deux comités. Le projet franchit ensuite les mêmes étapes, en vue de son adoption, que tout autre projet de loi. Voir, à titre d'exemple, la *Loi corrective de 1999*, LC 1999, ch. 31 :
- [http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-84/C-84\\_4/C-84\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-84/C-84_4/C-84_cover-F.html).

## Qui participe à l'élaboration des lois?

### Sources des propositions législatives

- Si l'élaboration d'une loi exige l'intervention du gouvernement et du Parlement, les orientations qui la sous-tendent n'émanent pas nécessairement du gouvernement. Elles proviennent essentiellement de cinq sources :
- le grand public;
  - le Cabinet;
  - la fonction publique;
  - les parlementaires (sénateurs et députés);
  - les tribunaux et les organismes administratifs.

## Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration?

### Qu'est-ce qu'une loi?

La loi est l'expression, dans sa forme la plus solennelle, de la volonté de l'État. Elle marque l'aboutissement d'un processus, appelé ici la filière législative, par lequel un texte, le projet de loi, est soumis au Parlement — constitué de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes — pour examen et adoption.

L'objet de la loi sera tantôt public (loi d'intérêt public), tantôt privé (loi d'intérêt privé). La loi d'intérêt privé accorde des pouvoirs ou des droits spéciaux, ou encore des dérogations, à certains particuliers ou groupes. La vaste majorité des projets de loi soumis par le gouvernement sont d'intérêt public.

Les projets de loi sont tantôt d'origine gouvernementale, c'est-à-dire soumis au Parlement par les membres du Cabinet, tantôt d'origine parlementaire, c'est-à-dire soumis par des sénateurs ou des députés qui ne font pas partie du Cabinet. Seuls les projets de loi d'origine gouvernementale et d'intérêt public font l'objet de notre étude.

### Les lois nouvelles et les lois modificatives

Les lois se distinguent par ailleurs en fonction de leur effet sur le corpus législatif : la loi nouvelle ajoute à celui-ci tandis que la loi modificative apporte des changements à un texte existant. Il faut noter qu'un projet de loi peut modifier une ou plusieurs lois. Et si un projet de loi — création d'une nouvelle loi ou modification d'une loi existante — rend nécessaire la modification d'autres lois, on parlera, dans le corps du projet, de modifications corrélatives ou connexes.

### La loi corrective

Le programme de correction des lois est une activité périodique ayant pour objet de débarrasser les lois des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir, et de leur apporter certaines modifications mineures et non controversables sans qu'il faille attendre la révision au fond. Il s'agit en fait d'une loi modificative obéissant à un processus d'élaboration qui lui est propre.

La mise en œuvre du programme de correction des lois remonte à 1975. C'est la Section de la législation du ministère de la Justice qui en a la responsabilité. En principe, n'importe qui peut proposer des modifications. En fait, elles proviennent surtout de l'Administration publique fédérale. Pour être retenue à l'étape de l'examen préliminaire de la Section de la législation, une proposition de modification doit répondre aux critères suivants :

- ne pas être controversable;
- ne pas comporter de dépense de fonds publics;

## Chapitre 2.1 Point de départ

### Aperçu

Ce chapitre fournit l'information de base dont on peut avoir besoin pour entreprendre un projet législatif. Il aborde dans un premier temps la nature des lois, notamment les différents types de lois, puis passe en revue les principaux intervenants au processus législatif.

Il traite ensuite de la planification et de la gestion de l'activité législative prévues à la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative* et de l'élaboration du programme législatif du gouvernement qu'aborde la section 3 de cette directive. Il aborde la planification et la gestion de l'activité législative sous deux perspectives. La première correspond au processus qu'administre le Bureau du Conseil privé à l'échelle gouvernementale et qui est mis en mouvement par l'appel de propositions législatives. La deuxième est celle de la gestion interne de chaque ministère qui élabore des propositions législatives. Il s'agit donc d'aider les ministères à participer efficacement au processus gouvernemental et à gérer leurs propres activités législatives.

### Sommaire

- Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration?
- Établissement du programme législatif du gouvernement
- Planification et gestion de l'activité législative ministérielle
- Considérations stratégiques
- Modèles pour la planification de projet
- Schéma du processus législatif

### Destinataires

- Les gestionnaires appelés à coordonner des projets législatifs;
- Les fonctionnaires chargés de conseiller le Bureau du Conseil privé relativement aux projets législatifs de leur ministère.

### Messages clés

- L'appel de propositions législatives est l'un des principaux outils de planification du gouvernement; il requiert des renseignements exacts en temps opportun sur les projets en cours.

- L'élaboration des textes législatifs est un travail de gestion complexe qui exige une planification soignée. Il convient d'aborder l'exercice de cette activité comme un projet en soi, et d'observer de bonnes méthodes de gestion à cet égard.



## Partie 2

### Élaboration des lois



la loi pour éviter des débats judiciaires souvent longs et coûteux, surtout si la même loi crée des infractions des deux catégories. Par exemple, plusieurs lois fédérales régissent un domaine d'activité et érigent les violations en infractions de responsabilité présumée, tout en criminalisant les entraves à l'action des agents d'application et les déclarations fausses ou trompeuses. Or, comme ces dernières infractions s'apparentent à celles édictées par le *Code criminel*, il sera préférable d'en faire de véritables crimes par l'adjonction de termes évoquant l'élément moral comme « sciemment » ou « volontairement ».

Ces principes d'application générale, formulés par les lois ou la jurisprudence, constituent non pas des obstacles mais des guides qui permettent une meilleure définition du cadre législatif souhaité.

Il faut toutefois se garder de confondre, dans la rédaction d'un projet de loi, la nécessité de préciser la règle de droit et la répétition inutile d'une règle d'application générale. Outre qu'elle allonge et risque d'obscurcir le texte, la mention superflue est souvent risquée, car elle suscite un doute sur l'applicabilité de la règle dans les autres lois.

## Les principes de droit commun

- En plus des règles prévues dans les lois supplétives, voici quelques principes juridiques fondamentaux que les fonctionnaires ministériels ont tout intérêt à connaître car ils sont susceptibles d'influer sur les décisions à prendre :
- les règles de justice naturelle et d'équité procédurale voulant que le justiciable soit dûment notifié avant la prise de toute décision ayant une incidence sur ses droits et intérêts, et ait la possibilité de faire valoir son point de vue devant un décideur impartial;
- la prise en compte de la compétence ordinaire des tribunaux et notamment, dans le cas de la Cour fédérale du Canada, de son pouvoir de contrôle des décisions administratives;
- la non-rétroactivité des lois et des règlements, qui fait que ces textes n'ont d'effet que pour l'avenir et ne portent pas atteinte aux droits acquis;
- l'application territoriale des lois et règlements : leur portée est normalement limitée à l'ensemble du territoire canadien, y compris les eaux intérieures et la mer territoriale;
- le respect des obligations internationales découlant de traités ou, plus globalement, du droit international;
- l'interdiction de l'expropriation sans indemnisation;
- la présence de l'élément moral de l'infraction comme préalable à toute déclaration de culpabilité;
- l'interprétation par les tribunaux, en faveur du justiciable et contre le ministère public, de toute disposition pénale ambiguë, d'où la nécessité d'une rédaction claire et précise.

Même si ces règles de droit commun s'appliquent de façon supplétive à l'ensemble de la législation fédérale, certaines notions méritent parfois d'être précisées. Ainsi, la notification est un élément important de la justice naturelle. À moins que le texte ne régle la question, il incombera au tribunal de déterminer qu'il devra faire l'objet de la notification et selon quelles modalités. Or, quelques précisions suffiraient à éviter un contentieux inutile.

Il en va de même en ce qui concerne l'élément moral de l'infraction. On distingue en droit canadien trois sortes d'infractions : les crimes proprement dits, dont l'élément moral est l'intention ou la connaissance, les infractions de responsabilité présumée (aussi appelée responsabilité « stricte »), ne comportant pas d'élément moral, mais pour lesquelles le justiciable dispose d'un moyen de défense fondé sur la prise des précautions voulues, et enfin les infractions dites de responsabilité absolue, pour lesquelles ce moyen de défense est irrecevable. On ne traitera ici que des deux premières catégories.

En cas de silence de la loi, les tribunaux devront se prononcer sur la nature de l'infraction : s'agit-il d'un crime proprement dit ou d'une infraction de responsabilité présumée? On aura donc intérêt à préciser cette distinction dans

est que nul n'est censé ignorer la loi. Or, ce principe ne peut s'appliquer que si le justiciable a accès aux textes qui le concernent. C'est donc, par les mécanismes qu'elle prévoit, l'objet que cherche à atteindre cette loi. On songe ici notamment à l'enregistrement des textes auprès du greffier du Conseil privé et à leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* (voir la partie 3 : *Elaboration des règlements*).

Ce sont les lois qui, par le jeu des dispositions habilitantes, permettent la mise en place des textes d'application qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérés comme des règlements.

Les exigences posées par la *Loi sur les textes réglementaires* en matière de publication peuvent, dans certaines circonstances, paraître excessives pour l'administration. Les légistes refuseront néanmoins d'y déroger à moins d'être convaincus que le justiciable disposera d'un accès commode, en français et en anglais, à la règle de droit. Il faudra donc prévoir un mécanisme de rechange valable et, naturellement, le faire approuver par le Cabinet. On songera en particulier aux aspects suivants :

- le mode de publication du document qui aura force de loi à défaut d'enregistrement ou de publication ordinaire;
- l'effet du texte;
- la communication du texte aux parlementaires.

Les règles contenues dans la *Loi d'interprétation* prévoient notamment ce qui suit :

- comment les textes législatifs entrent en vigueur (art. 6) et où ils sont applicables (art. 8);
  - la définition de termes couramment utilisés dans les textes législatifs, comme « personne morale » ou « année » (art. 35 à 37);
  - d'autres règles d'interprétation comme, par exemple, le fait que l'emploi du singulier d'un nom dans un texte inclut le pluriel de ce nom (par. 33(2)) et des règles de droit transitoire applicables lorsqu'un texte est modifié ou abrogé (art. 42 à 45);
  - des règles administratives concernant, par exemple, la prise d'une proclamation (art. 18), la prestation de serment (art. 19), les nominations (art. 23) et l'exercice des pouvoirs, y compris leur délégation (art. 24).
- Voici quelques exemples de dispositions contenues dans la *Loi d'interprétation* qu'il vaut mieux s'abstenir de reproduire :
- les fonctionnaires d'un ministère sont investis des attributions du ministre; l'autorité qui prend un règlement a le pouvoir de le modifier et de l'abroger;
  - le pouvoir de nommer un fonctionnaire comporte celui de mettre fin à ses fonctions, de le révoquer ou de le suspendre, de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions;
  - les droits acquis au titre d'une loi ou d'un règlement abrogé doivent être protégés.

## Loi sur la protection des renseignements personnels

Cette loi a pour objet la protection des renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales et le droit d'accès du justiciable aux renseignements personnels le concernant. En cas de rejet d'une demande d'accès, l'intéressé peut s'adresser au commissaire à la protection de la vie privée, qui peut faire une recommandation au responsable de l'institution visée et présenter son rapport et ses conclusions au Parlement. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire.

La méconnaissance de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soulève les mêmes difficultés que celle de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aussi faudra-t-il consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de décider d'y déroger dans un projet de loi.

## Loi sur les textes réglementaires

Cette loi régit l'examen, l'enregistrement, la publication et le contrôle parlementaire des règlements. Un des principes fondamentaux du droit canadien

Le paragraphe 34(2) de la *Loi d'interprétation* prévoit que le Code s'applique à toutes les infractions créées par loi ou règlement, sauf disposition contraire y figurant.

Voici quelques exemples de dispositions contenues dans le Code qu'on aurait tout intérêt à ne pas multiplier :

- les règles étendant la culpabilité pour une infraction aux personnes qui tentent de la commettre ou qui sont complices dans sa perpétration;
- la possibilité, pour quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, de demander un mandat de perquisition à un juge de paix;
- la possibilité, pour quiconque est incapable de comparaître devant un juge de paix, de demander un télémandat.

## Loi sur la gestion des finances publiques

Cette loi jette les bases juridiques de la gestion financière et de la comptabilité des affaires du gouvernement. À cet effet, elle prévoit :

- les contrôles qui doivent être exercés sur les fonds publics, notamment en ce qui concerne leur dépense et la tenue des comptes publics qui constituent le Trésor;

- le cadre juridique applicable à la garde et au contrôle de biens publics par les fonctionnaires qui en sont responsables;

- le cadre juridique de la gestion de la dette publique;

- les dispositions générales applicables aux sociétés d'État;

Elle établit également deux ministères : le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Elle confère à ce dernier de vastes pouvoirs à l'égard de l'administration publique fédérale, notamment en ce qui a trait à la gestion de ses ressources humaines.

Comme elle a valeur supplétive, il importe de bien la connaître afin de ne pas reproduire inutilement les dispositions qu'elle prévoit. Ainsi, par exemple, on évitera d'inclure dans un projet de loi des dispositions permettant de fixer des prix pour des services rendus par Sa Majesté ou pour l'usage d'installations lui appartenant (art. 19 et ss.). De même, on évitera d'inclure le pouvoir d'imposer des intérêts sur les créances de Sa Majesté, ce pouvoir étant déjà prévu (art. 155.1).

## Loi d'interprétation

Les lois d'interprétation étaient édictées, à l'origine, pour éviter de répéter des règles semblables dans toutes les lois. On a plutôt regroupé ces règles dans une seule loi qui prévoit qu'elles s'appliquent à tous les textes législatifs, à moins que ceux-ci n'y dérogent expressément.



- la Loi d'interprétation;
- la Loi sur la protection des renseignements personnels;
- la Loi sur les textes réglementaires.

### Loi sur l'accès à l'information

La Loi sur l'accès à l'information confère un droit d'accès à l'information qui se trouve dans les documents de l'administration fédérale. Ce droit est assujéti à quelques restrictions, ne sont pas visés, entre autres :

- les renseignements confidentiels émanant d'autres administrations publiques;
- les renseignements personnels;
- les renseignements confidentiels — financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques et secrets industriels — fournis par des tiers;
- les renseignements dont la communication est limitée par application d'autres lois fédérales, dont la Loi de l'impôt sur le revenu.

La personne qui se voit refuser l'accès à un document public peut s'adresser au commissaire à l'information qui, après avoir fait enquête, peut faire une recommandation au responsable de l'institution en cause, puis présenter son rapport et ses conclusions au Parlement. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire.

La Loi sur l'accès à l'information vise à résoudre le conflit entre le droit d'accès aux documents de l'administration et la nécessité de garantir la confidentialité de certains de ceux-ci.

Afin d'éviter toute incohérence juridique et, surtout, de garantir l'application efficace de cette loi qui énonce les règles du droit commun en la matière, il faudra consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de proposer, par voie législative, des restrictions à l'accès aux documents.

### Code criminel

Le Code criminel ne crée pas seulement les infractions criminelles; il traite également des enquêtes et des poursuites. Par exemple, il autorise la délivrance de mandats de perquisition et prévoit les règles de procédure applicables aux dénonciations et à la tenue des procès. La partie I du Code prévoit également plusieurs principes de base du droit criminel ayant trait, notamment, à la présomption d'innocence (art. 6), aux excuses, justifications et moyens de défense (art. 8) et à la culpabilité découlant de la tentative de commettre une infraction ou de la participation à sa perpétration. La partie XXIII prévoit les principes et la procédure applicables à la détermination de la peine.

## Les lois supplétives

Outre la Constitution et les textes à valeur quasi constitutionnelle, plusieurs autres lois entrent en jeu quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ces lois s'appliquent de façon générale sauf quand une autre loi vient restreindre leur champ d'application. Elles diffèrent des textes à valeur quasi constitutionnelle en ce qu'elles expriment des valeurs moins fondamentales pour notre société. Il est donc plus facile d'y déroger. Cela dit, en rédaction législative, ces lois jouissent d'une double présomption.

En premier lieu, les tribunaux présument de leur application en l'absence de disposition contraire, de sorte que la dérogation doit être explicite. En second lieu, sauf indication contraire dans le compte rendu de la décision du Cabinet, les légistes tiendront pour acquis que les responsables politiques ont manifesté la volonté de ne pas y déroger. Les fonctionnaires ministériels doivent donc faire en sorte que leurs responsabilités politiques s'accordent sur la nécessité de prévoir, puis d'autoriser, la dérogation dans le mémoire au Cabinet. Cette décision devra, par la suite, être justifiée devant le Parlement et l'opinion publique.

À l'instar de la Constitution et des textes à valeur quasi constitutionnelle, les lois supplétives témoignent de valeurs chères à la société canadienne. Les fonctionnaires ministériels pourront se fier aux solutions qu'elles apportent et profiter des conseils de leurs conseillers juridiques ou des légistes de la Section de la législation du ministère de la justice. L'obligation de spécifier toute dérogation à ces lois dans les comptes rendus de décision du Cabinet et dans les textes législatifs a ainsi pour effet :

- de protéger ces valeurs;
- de pousser les ministres, puis les parlementaires, à choisir parmi ces valeurs celles auxquelles ils donneront priorité;
- d'éviter que les fonctionnaires suscitent involontairement des controverses dommageables sur le plan politique.

Il revient à ceux qui préparent une mesure législative ayant pour effet de déroger à ces lois supplétives de veiller à leur efficacité. Enfin, l'inclusion dans un texte législatif ou réglementaire d'une règle générale existante constitue le plus souvent une « fausse bonne idée ». L'interprète se demandera alors s'il s'agit d'une simple répétition ou encore, le législateur étant réputé ne pas vouloir légiférer inutilement, s'il y a lieu de chercher à lui donner quelque interprétation spécifique ou inhabituelle.

Les principales lois supplétives sont :

- la *Loi sur l'accès à l'information*;
- le *Code criminel*;
- la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

particuliers, dans les domaines de compétence fédérale. La Loi s'applique aux domaines tels que les télécommunications, les banques et le transport interprovincial, et elle a été conçue pour établir un mécanisme simple, rapide et économique de règlement des plaintes concernant la violation des droits de la personne.

Les tribunaux ont instauré un principe donnant aux lois protégeant les droits de la personne la préséance sur toutes les autres. C'est donc le cas de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

### Loi sur les langues officielles

L'objet de la *Loi sur les langues officielles* est d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales. Elle voit particulièrement à l'usage des deux langues en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation de services, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de ces institutions. Elle appuie le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, vise à favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

L'article 82 de la loi prévoit que ses parties I à V l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

## Les lois à valeur quasi constitutionnelle

Outre la Charte, il existe un certain nombre de textes qui imposent un cadre assez strict quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ces textes incarnent des valeurs fondamentales pour le Canada, notamment en ce qui a trait à la protection des minorités. Toute dérogation doit être clairement exprimée. Ils sont incontournables, la dérogation n'étant possible que si elle est explicite et revêtue de la sanction du Parlement. Il est juridiquement possible d'y déroger, mais cela se fait très rarement. Quiconque participe à l'élaboration des lois et règlements peut donc presumer de leur application.

L'obligation de recourir à une dérogation expresse revient, somme toute, à donner aux valeurs exprimées par ces lois un statut quasi constitutionnel. Par conséquent, quiconque y aura recours devra se justifier auprès de l'opinion publique.

Les principales lois à valeur quasi constitutionnelle sont :

- la *Déclaration canadienne des droits*;
- la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- la *Loi sur les langues officielles*.

### Déclaration canadienne des droits

Le premier de ces textes est la *Déclaration canadienne des droits*. Précurseur de la Charte, elle reconnaît et proclame toute une gamme de droits et libertés. Les obligations du ministre de la Justice au titre de cette loi sont semblables à celles qui lui sont imposées par la Charte.

La Déclaration l'emporte, selon ses propres termes, sur toutes les autres lois fédérales, sauf dérogation expresse. La seule dérogation à la Déclaration a été prise pendant la crise d'octobre 1970. Elle a été insérée dans la *Loi de 1970 sur l'ordre public (mesures provisoires)*, qui a remplacé les règlements pris en 1970 au titre de la *Loi sur les mesures de guerre*.

### Loi canadienne sur les droits de la personne

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* constitue un important volet de nos mesures de protection nationale en matière de droits de la personne. La législation sur les droits de la personne établit bon nombre des valeurs fondamentales de notre société. La Loi elle-même interdit tout acte de discrimination dans les domaines de l'emploi, des services, des contrats et du logement.

Alors que la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit surtout des mesures de protection des particuliers contre les actes des gouvernements, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit des mesures de protection contre tous les actes discriminatoires du gouvernement, des entreprises et des

le « droit civil ». Étant donné cette dualité juridique, qui constitue l'une des spécificités du Canada, l'application d'une loi fédérale pourra avoir des repercussions différentes selon que l'on vise un territoire régi par la common law ou bien par le droit civil.



Rappelons que depuis l'*Acte de Québec* de 1774, deux systèmes juridiques coexistent au Canada. Ainsi, en gros, la common law de tradition anglo-saxonne régit le droit fédéral et le droit des provinces autres que le Québec, tandis que le droit de cette province obéit aux règles d'inspiration romano-germanique formant

Le Canada est régi par une constitution qui s'inspire de la tradition britannique et comporte plusieurs textes. Parmi les textes organiques principaux, on retrouve la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui nous permet de répondre à la question « Sur quoi une loi fédérale peut-elle porter? ». Elle établit en effet les deux ordres législatifs du Canada : le fédéral et le provincial. Chacun dispose du plein pouvoir de légiférer dans les domaines de compétence qui lui sont impartis. Le droit constitutionnel, qui s'appuie non seulement sur le texte constitutionnel, mais aussi sur l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, nous indique donc l'étendue et les limites de notre cadre législatif. La Constitution nous fournit également un certain nombre de règles — on pensera notamment au bilinguisme et à l'organisation des assemblées — qui définissent le cadre législatif. La *Charte canadienne des droits et libertés* nous permet, quant à elle, de répondre à la question « Comment une loi fédérale peut-elle régir son objet? ». La Charte circonscrit le cadre législatif non pas par rapport au domaine de compétence, mais par rapport à la façon dont le Parlement peut légiférer. Elle lui impose en effet certaines prescriptions et restrictions en matière de droits et libertés fondamentaux. La Charte fait partie de la Constitution du Canada : tout texte législatif ou réglementaire incompatible avec celle-ci est donc inopérant dans la mesure de l'incompatibilité. Le Parlement, même s'il ne l'a pas fait jusqu'ici, peut toutefois limiter expressément certains droits et libertés qu'elle protège. On peut se douter des effets politiques qu'aurait pour le gouvernement le recours à une telle limitation. La partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982*, enfin, prévoit la reconnaissance et la confirmation des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des autochtones. Le ministre de la Justice est chargé, au titre de la *Loi sur le ministère de la Justice*, de veiller au respect de la loi dans l'administration des affaires publiques. Il lui incombe donc de vérifier si les mesures législatives d'origine gouvernementale sont bien compatibles avec la Constitution. Deux mécanismes principaux l'aident à remplir cette mission :

- le système d'appui au Cabinet (voir *Questions d'ordre constitutionnel et système d'appui au Cabinet* au chapitre 2.2);
- l'attestation de conformité des projets de loi d'origine gouvernementale (voir *Attestation de conformité des projets de loi* au chapitre 2.4).

# Chapitre 1.2 Cadre juridique de l'activité législative

## Aperçu

Ce chapitre complète la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*.

Les lois et les règlements fédéraux sont l'élément majeur du droit fédéral. Ensemble, ils constituent un système. Pour assurer avec un minimum de succès la mise en œuvre d'un texte législatif, il importe que ce texte s'insère parfaitement dans ce système. Il est donc très important de bien le connaître. Ce chapitre se veut une introduction à ses quatre composantes principales :

- la Constitution;
- les lois à valeur quasi constitutionnelle;
- les lois supplétives;
- les principes de droit commun.

L'importance relative de ces lois et principes varie. La Constitution est la loi fondamentale. Toute loi qui la contredit est inopérante. Les lois à valeur quasi constitutionnelle sont ainsi désignées parce qu'elles expriment, elles aussi, des valeurs que la société canadienne tient pour fondamentales. Elles ont présence sur toute autre loi fédérale, mais ne sont toutefois pas assujetties aux mêmes formalités d'amendement que la Constitution : on peut les modifier par une simple loi. Les lois supplétives et les principes de droit commun, quant à eux, s'appliquent de façon générale, à moins qu'on y déroge expressément dans une loi.

## Sommaire

- La Constitution
- Les lois à valeur quasi constitutionnelle
- Les lois supplétives
- Les principes de droit commun

## Destinataires

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire et toutes autres personnes qui s'y intéressent.

## Messages clés

Les fonctionnaires qui prennent part à l'activité législative doivent bien comprendre le contexte juridique de l'intervention législative.



## Information complémentaire

- le gouvernement ne dispose pas des ressources nécessaires à la solution du problème;
- l'intervention constituerait un précédent difficile à gérer dans d'autres cas semblables.

- Pour plus d'information sur les diverses méthodes de mise en œuvre des objectifs gouvernementaux, on peut consulter les ouvrages suivants :
- *Les codes volontaires : Guide d'élaboration et d'utilisation*, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Industrie Canada : <http://strategis.ic.gc.ca/volcodes>;
  - La page d'accueil de la Division de la diversification des modes de prestation de services du Secrétaire du Conseil du Trésor : <http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/francais/default.htm>;
  - *Évaluation des solutions de rechange à la réglementation*, Secrétaire de la réglementation et des décrets du Conseil, Bureau du Conseil privé : <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>;
  - *Information sur les frais d'utilisation externe*, Secrétaire du Conseil du Trésor : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opedubs/TB\\_H/FeeInfof.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opedubs/TB_H/FeeInfof.html);
  - *Modes d'exécution des programmes – politiques et programmes*, Secrétaire du Conseil du Trésor : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opedubs/TB\\_B4/siglist\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opedubs/TB_B4/siglist_f.html);
  - *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification*, Secrétaire du Conseil du Trésor : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opedubs/TB\\_H/CRP\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opedubs/TB_H/CRP_f.html);
  - *Pour une réglementation préventive*, Section du droit constitutionnel et administratif, ministère de la Justice;
  - *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, Agence canadienne d'évaluation environnementale : [http://www.acee-ceaa.gc.ca/001/0001/index\\_f.htm](http://www.acee-ceaa.gc.ca/001/0001/index_f.htm);
  - *Systèmes de normes : Guide à l'intention des organismes de réglementation canadiens*, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Industrie Canada : <http://strategis.ic.gc.ca/normesguide>.

L'étape suivante consiste à choisir les outils les plus efficaces pour réaliser les objectifs. Force est de constater qu'un seul outil suffit rarement et que, dans la plupart des cas, il faudra opter pour une combinaison d'outils, laquelle pourra d'ailleurs varier selon les étapes de mise en œuvre des orientations. Ces outils devraient être choisis au terme d'une analyse coûts-avantages et au regard des réponses aux questions formulées précédemment.

Le moment paraît aussi bien choisi pour réexaminer l'opportunité de l'intervention du gouvernement fédéral. Peut-être qu'aucun outil d'intervention ne devrait être retenu dans les cas suivants :

- la situation ne justifie pas l'intervention du gouvernement, soit parce qu'il n'y a pas de problème réel ou parce que la situation déborde les attributions du gouvernement ou sa liste de priorités;
- le problème se résoudra de lui-même ou sera réglé par d'autres;

## Quels outils devraient être retenus?

Il ne suffit pas de choisir les outils d'intervention et de les mettre à l'œuvre. Il faut encore s'assurer d'un moyen d'en déterminer l'efficacité par l'établissement d'objectifs précis et mesurables et un contrôle adéquat des étapes clés. Le suivi devrait être continu et prendre en compte les solutions apportées par d'autres gouvernements à des situations semblables. Cette démarche est nécessaire non seulement pour savoir s'il faut poursuivre ou interrompre l'emploi des outils retenus, mais aussi pour étayer les choix futurs.

## Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention?

Les règles de droit ont leurs forces et faiblesses et il importe d'en tenir compte au moment de décider d'y recourir. En raison de leur nature contraignante et de la possibilité d'en forcer l'exécution devant les tribunaux, elles permettent de venir à bout des obstacles qui entravent l'atteinte des résultats escomptés. Elles risquent toutefois de susciter l'hostilité et d'étouffer toute initiative qui aurait permis de réaliser les objectifs poursuivis. Il faut par ailleurs garder à l'esprit qu'une interdiction ou une obligation, même couchée dans un texte législatif, n'a pas toujours pour effet de modifier le comportement des gens de la façon escomptée.

- Les conséquences non voulues qu'ils pourraient avoir sur les intéressés, notamment sur le plan financier ou celui de l'exercice d'activités;
- l'étendue et la nature de leurs effets sur l'environnement, surtout les effets dommageables, et les moyens d'éviter ou de réduire ces effets;
- leurs effets sur les relations fédéro-provinciales ou internationales, surtout à l'égard des obligations du gouvernement découlant des accords interprovinciaux ou internationaux;
- la réaction du public à leur utilisation et, notamment, sa perception quant à leur efficacité.



## Qu'implique le recours à ces outils d'intervention?

- Il s'agit de déterminer les répercussions d'ordre juridique et organisationnel du recours à ces outils d'intervention, ainsi que les conditions processuelles de leur fonctionnement. Il importe d'apprécier les éléments qui suivent à la lumière du rôle que le gouvernement est à même de jouer, seul ou de concert avec d'autres ordres de gouvernement ou le secteur privé.
- L'utilisation de cet outil d'intervention fait-elle partie des attributions générales du gouvernement?
  - La mesure exige-t-elle, au contraire, un fondement juridique spécifique, par ex. pour l'imposition de contributions ou la création de sanctions et, le cas échéant :
    - une intervention législative (loi ou règlement) est-elle nécessaire?
    - le fédéral a-t-il la compétence voulue pour procéder à cette intervention?
    - la nouvelle mesure législative est-elle compatible avec les obligations internationales du Canada?
  - Il importe de consulter un conseiller juridique ministériel pour l'analyse juridique de la question.
  - Quels seraient les changements organisationnels et les besoins financiers à court et à long terme, notamment :
    - la mise sur pied des structures et l'embauche du personnel nécessaires à l'administration de ces outils (par ex. les services nécessaires à l'examen des demandes de prestations ou au contrôle de l'application);
    - le coût de l'accroissement de la charge de travail des tribunaux et son effet sur l'efficacité globale du système d'administration de la justice.
  - Qui devrait être consulté avant le recours à ces outils (autres ministères, autres ordres de gouvernement, autres intéressés)?
  - Quelles sont les formalités à suivre avant de recourir à ces outils, notamment du point de vue des processus législatif et réglementaire décrits dans le présent guide?
  - Quels seraient les mécanismes de vérification ou de contrôle d'application nécessaires, comme les peines, les visites ou les poursuites judiciaires (cette question est intimement liée à celle des effets du recours à ces outils, discutée ci-après)?

## Quels seraient les effets du recours à ces outils?

- Il s'agit ici de prévoir le résultat du recours à ces outils, notamment :
- leur capacité à atteindre les résultats recherchés, c'est-à-dire à inciter les intéressés à s'y conformer, plutôt que de résister ou de chercher des échappatoires;

les lois de plusieurs législatures, notamment si elles incorporent toutes les mêmes règles. Il faut toutefois noter que cette technique, surtout dans le contexte réglementaire, est assujettie à plusieurs contraintes juridiques, telles les exigences de publication des lois dans les deux langues officielles et d'accès aux textes législatifs.

Pour plus de renseignements concernant les types de règles, on consultera la liste des publications figurant à la fin de ce chapitre, de même que la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2.

## Structures organisationnelles

Les structures organisationnelles contribuent souvent de façon sensible à l'atteinte des objectifs. Elles sous-tendent l'emploi d'autres outils en permettant de les administrer efficacement, par exemple :

- mise en place de structures au sein d'un ministère ou organisme pour la mise en œuvre d'un programme;
- accords cadres et partenariats avec d'autres gouvernements ou organismes;
- privatisation ou commercialisation de services publics;
- investissements publics dans des entreprises privées.

Pour plus d'information concernant les structures organisationnelles, consulter les *Modes d'exécution des programmes – politiques et programmes* du Secréariat du Conseil du Trésor, à : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_B4/siglist\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/siglist_f.html) ou la page d'accueil de la Division de la diversification des modes de prestation de services, à : [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index\\_f.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/index_f.htm).

## Combinaison d'outils et moment de l'intervention

Ces outils ne sont pas nécessairement exclusifs les uns des autres. Selon les circonstances, ils peuvent aussi se compléter. Par exemple, l'information est essentielle au fonctionnement d'une organisation et les structures organisationnelles sont souvent nécessaires à la mise en œuvre de règles de conduite comme les lois ou les règlements qui, à leur tour, peuvent être nécessaires à la création d'un organisme.

Le choix des outils d'intervention appropriés est aussi fonction du moment. Certains outils sont plus efficaces au début du processus de mise en œuvre des orientations alors que d'autres peuvent n'être requis que plus tard, selon les circonstances. Par exemple, la mise en œuvre d'une mesure législative est souvent précédée d'une campagne d'information qui, si elle est efficace, peut même rendre la mesure superflue.

- les prestations, les bourses et les subventions;
- les prêts et le cautionnement de prêts;
- les bons échangeables contre des biens ou des services;
- les transferts de fonds aux provinces et territoires pour l'éducation ou la santé.

### Assujettissement à des règles

La réglementation, au sens large, consiste à dicter aux administrés la façon d'exercer leurs activités. Il existe plusieurs types de règles. Ainsi, elles peuvent varier dans leur façon d'influencer les comportements :

- les lois, règlements et directives s'appliquent à des collectivités d'individus et ont force obligatoire car ils sont susceptibles d'exécution forcée par les tribunaux;

- les contrats et accords ont également un effet juridique, mais ne sont généralement opposables qu'aux parties contractantes;
- les lignes directrices, normes d'application volontaire et mécanismes d'autoréglementation s'appliquent à des collectivités de personnes, mais n'ont pas force de loi, leur effet étant plutôt persuasif et générateur d'obligations morales.

Les règles ayant force de loi trouvent généralement leur expression dans les obligations, les interdictions ou les droits qu'elles établissent; voici quelques exemples :

- règle consacrant le droit à l'égalité des citoyens pour ce qui concerne l'obtention d'un bien ou d'un service ou encore l'accès à un emploi, et établissant l'obligation correspondante de fournir ce bien ou ce service ou de donner accès à cet emploi à ceux qui y sont admissibles;
  - règle interdisant l'exercice d'une activité sauf en conformité avec un permis ou une licence conférant le droit d'exercer cette activité; c'est le cas des droits exclusifs ou limités, tels les permis ou licences négociables ou les contingents de production qui sont susceptibles d'appréciation.
- Les règles présentent différents niveaux de détail. Par exemple :
- elles peuvent prendre la forme d'exigences précises indiquant aux administrés ce qu'ils doivent faire;
  - elles peuvent aussi prévoir des normes de rendement qu'il incombe aux administrés d'atteindre.

Enfin, mentionnons la technique rédactionnelle qu'est l'incorporation par renvoi. Cette technique permet de rédiger des règles (lois, règlements) de façon à incorporer – par simple renvoi – d'autres règles (lois ou règlements, mais aussi des normes industrielles, etc.), leur donnant ainsi force de loi sans avoir à les reproduire textuellement. Cette technique permet, entre autres, d'harmoniser

Le gouvernement peut intervenir de façon ciblée en injectant des fonds dans un domaine d'activité. Il s'agit d'un mécanisme permettant d'encourager certains comportements qui correspondent aux objectifs poursuivis par le gouvernement; par exemple :

### *Affectations de fonds publics*

- *Information sur les frais d'utilisation externe* : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_H/FeeInfof.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/FeeInfof.html).
  - *Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification* : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_H/CRP\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_H/CRP_f.html).
- Trésor :
- Pour plus d'information concernant les frais d'utilisation et le recouvrement des coûts, on peut consulter les documents suivants du Secrétariat du Conseil du
- les exonérations, dégrèvements, crédits et remises d'impôt.
  - les droits à verser pour l'obtention de permis ou la prestation de services;
  - les droits de douanes;
  - les contributions comme l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier ou la taxe de vente;
- gouvernementaux; voici quelques exemples :
- redevances peuvent s'avérer utiles dans l'atteinte des objectifs
- activités auxquelles ils s'appliquent. C'est dans ce sens que les contributions et Toutefois, il s'agit aussi d'outils permettant d'influencer les choix concernant les L'objet premier des contributions et redevances consiste à prélever des fonds.

### *Contributions et redevances*

prévention.

les prix qu'elle pratique couvrent les frais d'assurance et autres mesures de évaluer et à réduire les risques liés à l'exercice de ses activités et à s'assurer que de nature économique en ce qu'elle peut, par exemple, forcer une entreprise à L'imposition d'obligations en matière d'assurance constitue également un outil susceptible d'appréciation.

licences et les contingents de production qui, parce que négociables, sont Mentionnons aussi la création de droits exclusifs ou limités tels les permis, les notamment aux contributions, redevances et affectations de fonds publics. comportements des individus dans toutes leurs activités économiques; pensons Bon nombre d'outils sont de nature économique. Ils influencent les

### *Outils de nature économique*

- collaboration avec certaines industries en vue de les aider à établir des codes volontaires de conduite pour régir leurs activités.

## Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés?

Pour répondre à cette question, il est utile d'examiner l'éventail des outils d'intervention possibles, qu'on peut classer en cinq catégories :

- diffusion d'information;
- renforcement des capacités;
- outils de nature économique (notamment les contributions, redevances et affectations de fonds publics);
- assujettissement à des règles;
- structures organisationnelles.

### Diffusion d'information

L'information peut être un outil très efficace. Les gens ajustent leur comportement en fonction de l'information dont ils disposent. En leur communiquant une information donnée, on peut influencer leur comportement; voici quelques exemples :

- information concernant la qualité ou la sûreté des produits;
- campagnes d'information concernant la santé et la sécurité au travail;
- campagnes de publicité et d'éducation contre certains comportements comme le fait de conduire après avoir consommé de l'alcool;
- campagnes de promotion des produits canadiens;
- programmes de sensibilisation à l'environnement;
- information concernant l'administration de programmes ou les méthodes administratives;
- gestes symboliques.

### Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités consiste pour les individus et les organisations à développer leur aptitude à mettre en oeuvre les objectifs politiques du gouvernement. Plus que la simple communication d'information, il suppose la transmission à ces personnes et organisations des moyens de développer cette aptitude, par exemple :

- programmes d'acquisition de compétences liées à l'emploi;
- programmes d'aide à la recherche scientifique et de vulgarisation des résultats de recherches;
- collecte d'information au moyen de consultations ou de vérifications;



Les orientations en cause devraient être considérées dans la perspective globale du programme politique du gouvernement. Ainsi, la compatibilité de l'intervention avec ce programme et la façon dont le gouvernement aborde les relations fédéro-provinciales devraient être prises en compte.

Enfin, d'un point de vue purement pratique, le gouvernement dispose de ressources limitées et ne peut manifestement pas résoudre tous les problèmes; d'autres parties sont peut-être mieux à même d'atteindre les objectifs poursuivis. Si le gouvernement devait intervenir, quel rôle devrait-il jouer? Devrait-il, par exemple, jouer un rôle de leader, agir en partenariat avec d'autres intervenants ou se contenter de stimuler ou de faciliter certaines mesures?

- diverses obligations, telle l'exigence de bilinguisme dans la prestation de services.
  - l'encadrement de l'exercice du pouvoir législatif par les textes constitutionnels, en particulier la *Charte canadienne des droits et libertés*;
  - le partage des compétences législatives entre le fédéral et les provinces (bien que ce partage soit relativisé par des pouvoirs comme celui de dépenser ou celui permettant de déclarer des ouvrages à l'avantage général du Canada);
  - l'encadrement de l'exercice du pouvoir législatif par les textes constitutionnels, en particulier la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- Il faut ensuite se demander si l'intervention du gouvernement est possible et souhaitable. La Constitution limite les pouvoirs du gouvernement de diverses façons :

## Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer?

Pour répondre adéquatement à cette question, il importe de définir le plus concrètement possible les objectifs en précisant quels résultats précis sont escomptés. Il est vrai qu'objectifs et résultats escomptés vont de pair. Il existe toutefois une distinction.

L'objectif pourrait consister, par exemple, à rendre une activité plus sûre, alors que le résultat escompté serait de réduire de 30 % le nombre d'accidents attribuables à cette activité.

Autre exemple. L'objectif pourrait être d'accroître les compétences en technologie de l'information au Canada alors que le résultat escompté pourrait être d'accroître de 500 le nombre d'immigrants possédant ces compétences au cours des deux prochaines années.

## Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés?

- qui est touché par ce comportement et quels en sont les effets;
- si certaines formes de comportement ou le comportement de certaines personnes ont plus d'influence que d'autres;
- quels facteurs externes influent sur le comportement;
- quels changements de comportement sont nécessaires pour régler la situation.

## Introduction

Il y a lieu d'examiner soigneusement toute situation qui semble requérir l'attention du gouvernement, de façon à déterminer l'opportunité de l'intervention gouvernementale et, le cas échéant, la forme qu'elle doit revêtir. Pour ce faire, il faut bien définir les objectifs et recenser les meilleures façons de les réaliser. Ce ciblage devrait être fait le plus tôt possible dans le processus d'élaboration des orientations. Voici quelques questions utiles pour qui se prête à cet exercice :

- Quelle est la situation?
- Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés?
- Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer?
- Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés?
- Qu'implique le recours à ces outils d'intervention?
- Quels seraient les effets du recours à ces outils?
- Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention?
- Quels outils devraient être retenus, le cas échéant?

Le processus d'appréciation ne suit pas nécessairement l'ordre dans lequel ces questions sont énoncées. Il peut être nécessaire de revenir sur les réponses obtenues à l'une ou l'autre des étapes du processus à la lumière de faits nouveaux.

Pour obtenir des réponses utiles, il importe avant tout de mener les consultations appropriées.

## Quelle est la situation?

Il s'agit avant tout de faire ressortir les caractéristiques de la situation qui peut requérir l'attention du gouvernement. Cette situation peut se présenter sous la forme d'un problème à régler, auquel cas il importe de remonter à la cause véritable du problème et de ne pas tenter de le définir par ses symptômes.

La situation peut également donner l'occasion au gouvernement d'intervenir de façon créative ou positive, par exemple en célébrant un fait d'importance nationale ou internationale, plutôt que de se contenter de répondre à un problème.

La définition d'une situation passe souvent par la description de comportements, qu'ils soient observables ou à prévoir. Ces comportements peuvent être actifs (faire quelque chose) ou passifs (ne pas faire quelque chose). L'approche axée sur les comportements consiste, entre autres, à déterminer :

- le comportement qui donne lieu à la situation ou y contribue;
- qui adopte ce comportement;

- La décision de proposer une mesure législative ne devrait être prise qu'au terme d'une évaluation détaillée des divers outils d'intervention disponibles.
- Le choix des outils d'intervention est lourd de conséquences et constitue un élément important de nombreuses activités gouvernementales.
- La consultation, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, est un élément essentiel à un choix éclairé.

## Chapitre 1.1 Choisir les meilleurs outils

### Aperçu

Ce chapitre complète la section 2 de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, qui prévoit ce qui suit :

La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

Ce chapitre a pour but d'aider les fonctionnaires à se conformer à cette exigence. Plus concrètement, il poursuit les objectifs suivants :

- donner aux fonctionnaires un aperçu des divers outils (ou des diverses techniques) dont dispose le gouvernement pour atteindre ses objectifs;
- les aider à repérer les outils les plus appropriés;
- les aider à déterminer l'opportunité de l'intervention législative.

Les fonctionnaires sont encouragés à aborder la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux de façon globale, en se concentrant sur les buts à atteindre et en ne préjugant pas de l'efficacité d'une technique donnée, par exemple une mesure législative. Et si, après lecture de ce chapitre, on en vient à la conclusion qu'une mesure législative est souhaitable, il faudra s'interroger sur son contenu. On pourra alors consulter la *Liste de contrôle pour l'élaboration des instructions de rédaction* au chapitre 2.2.

### Destinataires

Les responsables de programmes ministériels et leurs conseillers juridiques.

### Messages clés

- Les questions liées au choix des outils d'intervention devraient être abordées au début du processus d'élaboration des orientations.
- Le gouvernement ne peut pas intervenir dans tous les cas. Il importe de bien apprécier l'opportunité de son intervention éventuelle à la lumière de ses responsabilités, de ses ressources et de l'efficacité probable de son intervention par comparaison à celle d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé.
- L'éventail des outils d'intervention dont dispose le gouvernement pour atteindre ses objectifs est très large, ce qui lui permet de choisir le type et la portée de son intervention, le cas échéant.





# Partie 1

## Cadre général de l'activité législative

## Sanction royale

La sanction royale constitue l'ultime étape du processus d'édiction des lois. La date de la cérémonie de sanction royale est fixée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes après consultation du leader du gouvernement au Sénat.

## 6. Entrée en vigueur

Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur à la date de sa sanction. Le plus souvent, toutefois, le texte prévoit que ses dispositions ou telles d'entre elles entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. Les décrets de ce type sont rédigés par les fonctionnaires du ministère chargé de l'application de la loi et soumis à l'examen du Comité spécial du Cabinet par le ministre responsable. Une fois approuvé par le comité, le décret est transmis au gouverneur général pour signature, puis publié dans la *Gazette du Canada*. Le décret devrait être soumis à l'approbation du Cabinet assez longtemps avant la date prévue pour l'entrée en vigueur.

## 7. Prise de règlements

Les principales étapes du processus réglementaire sont prévues par la *Loi sur les textes réglementaires*. On y trouve notamment les règles suivantes :

- les projets de règlement sont examinés par le greffier du Conseil privé après consultation du sous-ministre de la Justice;
- les règlements sont transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement et publication dans la *Gazette du Canada*;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation est saisi d'office de tous les règlements.

S'ajoutent à ces éléments les formalités d'analyse et de procédure que prévoit la *Politique de réglementation* : <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/default.asp?Language=F&page=publications>.

## 8. Conclusion

La présente directive énonce les objectifs et les attentes du Cabinet relativement à l'activité législative du gouvernement. Ses dispositions, de même que celles des documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé relativement à la planification et à la gestion de cette activité, s'imposent à tous les fonctionnaires qui prennent part à celle-ci.

font l'objet d'une étude en comité dans chacune des chambres. Le détail de ces étapes est exposé dans diverses publications telles que le *Précis de procédure* de la Chambre des communes, ainsi que *Le Sénat aujourd'hui* et le *Règlement du Sénat du Canada*.

C'est soit le Cabinet, sur la recommandation du leader du gouvernement à la Chambre des communes, soit ce dernier en vertu du pouvoir délégué par le Cabinet, qui décide de la date et du lieu du dépôt d'un projet de loi. Sur instruction du leader du gouvernement à la Chambre des communes, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) donne l'avis de dépôt au greffier de la Chambre des communes. Si le dépôt doit se faire au Sénat, la détermination de la date revient également au leader du gouvernement à la Chambre des communes, mais après consultation du leader du gouvernement au Sénat. Dans tous les cas, le secrétaire adjoint en informe le ministre responsable.

À la Chambre des communes, la fixation de la date et de l'heure du débat de deuxième lecture, de l'étape du rapport et de la troisième lecture revient au leader du gouvernement à la Chambre des communes. Au Sénat, le déroulement des différentes étapes est réglé par le leader du gouvernement au Sénat. Au cours de l'étude en comité, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes, le ministre responsable ou le secrétaire parlementaire assiste aux audiences du comité afin de faciliter les délibérations en s'assurant que la position du gouvernement est bien exposée. Cela est particulièrement important dans les cas où il est proposé d'apporter des amendements au projet de loi.

## Amendements

Les règles suivantes s'appliquent lorsque le ministre responsable veut proposer ou accepter des amendements après le dépôt d'un projet de loi :

- L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme, le Cabinet n'ayant pas à être consulté.
- S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'un mémoire au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet.
- Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés.

Les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement doivent être rédigés ou à tout le moins passés en revue par la Section de la législation du ministère de la Justice.

L'opportunité d'inclure un préambule ou un énoncé d'objectifs dans un projet de loi doit aussi être examinée soigneusement. Le préambule expose généralement des renseignements contextuels importants pour la compréhension du texte ou la démonstration de sa validité constitutionnelle. Or, s'agissant d'une loi modificative, toutefois, son préambule ne sera pas ajoutée au texte de la loi modifiée. Afin de porter ces renseignements contextuels à la connaissance du public, on peut recourir en pareil cas à un énoncé d'objectifs qui, faisant partie des dispositions du texte, sera intégré à la loi modifiée. En tout état de cause, le texte du préambule ou de l'énoncé d'objectifs est examiné soigneusement par le ministère de la Justice quant à sa rédaction et à son contenu.

## Examen du projet de loi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes

Dès qu'un projet de loi a été rédigé et approuvé par le ministre responsable, la Section de la législation du ministère de la Justice prend les dispositions nécessaires pour son impression et l'envoi d'exemplaires au Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller avant l'examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

À cette étape, l'administration responsable :

- rédige la documentation destinée à expliquer le projet de loi aux parlementaires et au grand public ou devant leur être distribuée;
- établit une version provisoire de la déclaration que fera le ministre lors du renvoi au comité;

- présente un plan de communication révisé et actualisé si l'original figurant dans le mémoire au Cabinet n'est plus à jour.

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes examine alors le texte du projet, notamment du point de vue de sa conformité avec la décision du Cabinet. Il rend compte de ses conclusions au Cabinet et demande à celui-ci de lui déléguer le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt du projet à la Chambre des communes ou au Sénat.

Une fois que le Cabinet a donné son aval, le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller présente au premier ministre ou au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour signature le projet dans sa version définitive, assorti de la recommandation royale s'il porte affectation de crédits. Le secrétariat se charge des formalités afférentes à la recommandation royale.

## 5. Débats parlementaires et amendements

### Dépôt et lectures

Les projets de loi du gouvernement sont habituellement déposés par un ministre parrain. Ils subissent trois lectures au Sénat et à la Chambre des communes, et

Il y a lieu d'en faire mention au préalable dans le mémoire au Cabinet, afin de permettre à celui-ci d'examiner le bien-fondé des décisions prises à cet égard. Et si le projet de loi a pour effet de modifier l'appareil administratif, l'autorisation de consulter devrait être demandée au moyen d'une lettre adressée au premier ministre par le ministre parrain.

Les instructions de rédaction devraient être annexées au mémoire au Cabinet. Elles ne doivent cependant pas prendre la forme d'un avant-projet de loi. Leur objet est de faciliter l'étude de la proposition législative du point de vue des orientations et des objectifs, et d'encadrer la rédaction du projet. Sauf dans des cas rares, les instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi ne sont pas utiles. Il se peut que la tâche de réunir l'information à inclure dans les discussions de rédaction prenne beaucoup de temps. Mais les sérieux des discussions à cette étape permettra d'en arriver à une meilleure estimation du temps nécessaire à la rédaction du projet de loi, ce qui est essentiel à la planification et à la gestion du programme législatif du gouvernement.

## Rédaction du projet de loi

Il est essentiel que le ministre parrain informe le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller, ainsi que le secrétariat du comité d'orientation compétent du Cabinet, de tout changement notable par rapport aux orientations et objectifs déjà approuvés par le Cabinet. Comme il a été dit précédemment, les versions française et anglaise font également foi et doivent être à l'image de la nature juridique du système de droit canadien. Elles doivent donc être établies ensemble et l'administration responsable doit veiller à mettre en place les moyens voulus pour être en mesure :

- de donner des instructions dans les deux langues officielles;
- de répondre aux questions substantielles des légistes dans les deux langues officielles et relativement à chacun des systèmes juridiques en place;
- de procéder à l'appréciation critique des deux textes.

Il n'est pas acceptable que l'un des légistes et le chargé de projet concluent à la qualité substantielle d'une seule version linguistique du projet de loi. Les deux versions doivent absolument revêtir la même qualité d'application dans des spécialistes aptes à en juger, et doivent être susceptibles d'application dans l'ensemble du pays, quel que soit le régime de droit provincial ou territorial applicable. Certes, cette obligation peut être particulièrement astreignante quand la source d'inspiration d'un projet provient d'une autre autorité législative – canadienne ou non –, et que les textes et l'information – souvent très techniques – utilisés n'existent que dans une seule langue. Il faudra alors prévoir au besoin, dans les délais de planification et de rédaction, le temps nécessaire à la recherche, à la vérification et à la mise au point de la terminologie à employer dans les deux versions.



## Appel de propositions législatives

Dès que le discours du Trône a été prononcé au début de la session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet (Législation et planification parlementaire/Conseiller) demande par écrit à tous les sous-ministres et aux premiers dirigeants de certains organismes de lui présenter la liste des propositions législatives que leur ministre compte soumettre au Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. Par la suite, « la lettre d'appel » est envoyée deux fois au cours de l'année, en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre de priorité.

La réponse est adressée au secrétaire adjoint du Cabinet dans le mois qui suit la réception de la lettre d'appel ou dans tel autre délai qui y est précisé.

## Examen par le Cabinet

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes établit un premier ordre de priorité parmi les propositions législatives. Le programme législatif de la session suivante est alors établi dans les grandes lignes et passé en revue, avec l'ordre de priorité, par le Comité spécial du Conseil. Normalement, le leader informe deux fois l'an le Comité spécial du Conseil et le Cabinet en séance plénière des mises à jour du programme législatif.

## 4. Élaboration des projets de loi du gouvernement

### Approbation des orientations et objectifs par le Cabinet

Dès que le Cabinet a décidé d'inscrire une mesure au programme législatif, l'administration concernée devrait présenter un mémoire au Cabinet en vue d'en faire approuver les orientations et les objectifs, et d'obtenir l'autorisation de faire rédiger un projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice. Le mémoire au Cabinet est rédigé selon les modalités précisées dans les textes complémentaires établis par le greffier du Conseil privé et est présenté au comité d'orientation compétent du Cabinet, puis au Cabinet lui-même. On devrait prévoir, entre la présentation du mémoire et la date envisagée pour le dépôt du projet, un délai suffisant pour la rédaction de celui-ci.

Le mémoire doit préciser, le cas échéant, le genre de consultations publiques que le ministre a menées ou envisage de mener dans le cadre de la mesure, et s'il souhaite que le projet de loi fasse lui-même l'objet de consultations. La tradition veut que les avant-projets de loi soient tenus pour strictement confidentiels jusqu'à leur dépôt au Parlement. Mais étant donné l'engagement pris par le gouvernement en faveur de la transparence et de la consultation, il est bien possible que les ministres souhaitent solliciter l'opinion des intéressés. Il ne doit toutefois pas en résulter d'entrave au pouvoir législatif du Parlement, ni d'avantages économiques indu pour la partie consultée. Par conséquent, lorsque l'on envisage de soumettre un projet de loi à des consultations avant son dépôt, il

Iui faut planifier la mise en application de la loi après son adoption et prévoir les ressources requises à cette fin.

Au troisième niveau, celui du projet, le ministère doit planifier ses activités en fonction des différentes mesures législatives et réglementaires. Il doit gérer celles-ci comme s'il s'agissait d'autant de projets distincts, chacun exigeant la détermination des besoins sur le plan des ressources, la définition des tâches à accomplir et l'établissement d'un échéancier.

### 3. Élaboration du programme législatif du gouvernement

#### Planification

La planification du programme législatif global du gouvernement peut commencer plus d'un an avant le début de la session du Parlement au cours de laquelle est prévu le dépôt des divers projets de loi. L'expérience démontre qu'il vaut mieux étaler le processus de planification et de préparation sur l'année qui précède l'ouverture de la session plutôt que d'attendre à la veille de celle-ci. Ce délai se justifie, d'une part, par la nécessité d'une planification à long terme de l'activité législative d'ensemble et, d'autre part, par les trois grandes étapes du processus menant à l'approbation du projet avant son dépôt, à savoir :

- présentation des orientations et de l'objectif au Cabinet pour approbation;
- le cas échéant, rédaction du projet, phase souvent longue et difficile;
- présentation du projet au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes pour approbation, en vue de son dépôt.

Dans le cadre des modifications apportées au processus décisionnel du Cabinet par le premier ministre en juin 1997, le Comité spécial du Conseil (comité du Cabinet) s'est vu confier, à titre d'organe collégial de niveau ministériel, de nouvelles attributions relativement à la planification législative d'ensemble et à la résolution de questions d'ordre législatif exigeant l'intervention du Cabinet. C'est par ailleurs au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes qu'incombe la responsabilité du programme législatif du gouvernement aux Communes, notamment de l'examen approfondi de tous les avant-projets de loi.

Les administrations dont le ministre doit présenter des propositions législatives sont donc fortement encouragées à rester en rapport étroit avec le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire/Conseiller du Bureau du Conseil privé, qui a pour mission d'appuyer tant ce comité que le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Plus particulièrement, il est très important qu'elles l'informent de toute modification importante apportée à l'échéancier du ministre pour le dépôt du projet de loi.

loi. Il est donc de la plus haute importance que les projets de loi et de règlement soient préparés dans les deux langues officielles. L'une des versions ne saurait donc être une simple traduction de l'autre. Pour cette raison, les administrations – ministères et organismes – qui les partraient doivent s'assurer qu'elles sont en mesure d'élaborer les orientations et objectifs, de consulter et de donner des instructions aux légistes dans les deux langues officielles. Les deux versions doivent avoir le même sens, celui qu'on entend leur donner, exprimé en termes clairs et précis.

Il est tout aussi important que les projets de loi et de règlement respectent les deux traditions juridiques canadiennes – le droit civil et la common law –, puisque les lois fédérales s'appliquent en principe à l'ensemble du pays. Les notions propres à chaque système juridique doivent être exprimées dans les deux langues d'une façon qui tienne compte des deux réalités.

## Planification et gestion de l'activité législative

Il y a trois niveaux de planification et de gestion de l'activité législative gouvernementale :

- niveau central (gouvernement);
- niveau ministériel;
- niveau individuel (projet).

Pour ce qui est du premier de ces niveaux, il existe, à l'échelle du gouvernement, un processus de coordination et d'établissement de l'ordre de priorité des diverses propositions législatives émanant des ministères. C'est le leader du gouvernement à la Chambre des communes — qui est aussi ministre d'État — qui est responsable du programme législatif du gouvernement. Il est appuyé dans cette tâche par le Bureau du Conseil privé. Par ailleurs, un comité du Cabinet, le Comité spécial du Conseil, et, ensuite, le Cabinet en séance plénière se penchent sur les questions qui requièrent une décision du Cabinet plénier. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le leader du gouvernement à la Chambre des communes demande que lui soit délégué le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt d'un projet de loi.

Dans le cas des règlements, les ministères et organismes dotés de pouvoirs réglementaires doivent planifier leurs activités à cet égard pour les années à venir et rendre compte de leur planification et de l'ordre de priorité fixé. À l'automne, il leur faut aussi rédiger des rapports de rendement. Ceux-ci sont déposés à la Chambre des communes en annexe du Budget des dépenses, puis remis aux comités compétents de la chambre.

Au second niveau, il incombe à chaque ministre de gérer les propositions législatives qui relèvent de son champ de compétence. Il doit veiller à affecter les crédits nécessaires à toutes les étapes du processus législatif – notamment les consultations – et s'assurer qu'il est à même d'établir les orientations et objectifs et fournir les instructions aux légistes dans les deux langues officielles. Enfin, il

- au choix du titulaire du pouvoir réglementaire;

- aux questions à traiter dans le projet de loi lui-même;

- aux points qui seront réglés par les règlements.

C'est habituellement au gouverneur en conseil qu'est attribué le pouvoir de prendre les règlements d'application d'un texte de loi; toute dérogation à cet usage devrait être motivée dans le mémoire au Cabinet. Par ailleurs, les éléments fondamentaux de la mesure doivent figurer dans le projet de loi, afin que les parlementaires puissent en prendre connaissance et en débattre. Le projet de loi doit fixer le cadre juridique du pouvoir réglementaire, lequel se limite aux matières qu'il est préférable de laisser aux délégués et aux processus de législation déléguée. À cet égard, les principes suivants doivent être respectés :

- Il faut veiller à ne pas exprimer en termes trop larges la disposition législative qui donne le pouvoir de prendre des règlements.
- Dans certains domaines, l'autorisation d'insérer dans un projet de loi une disposition conférant un pouvoir réglementaire doit être demandée expressément dans le mémoire au Cabinet, avec motifs à l'appui. Il s'agit notamment des pouvoirs qui :

- ont des effets sensibles sur les droits et libertés civiles;
- mettent en jeu d'importantes questions de principe ou d'orientation;
- autorisent la modification de la loi habilitante ou d'autres lois par voie de règlement;
- écartent la compétence normale des tribunaux;
- autorisent la prise de règlements à effet rétroactif;
- subdélèguent un pouvoir réglementaire;
- imposent à l'État ou à la population des charges financières autres que les droits payables pour la prestation de services;
- fixent les peines sanctionnant les infractions graves.

Les lois et les règlements sont interdépendants et leur élaboration devrait être coordonnée. Les règlements peuvent être rédigés en même temps que le projet de loi ou par la suite, selon le cas. Toutefois, lorsque les règlements constituent une composante majeure d'une nouvelle mesure législative, il peut être avantageux d'en amorcer dès que possible l'élaboration, afin d'assurer leur concordance par rapport au cadre juridique fixé par la loi. Lorsque les règlements sont élaborés sous le régime d'une loi existante, il faut bien s'assurer qu'ils ne débordent pas les limites juridiques prévues par celle-ci.

## Importance de la rédaction bilingue et bilingue

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois fédérales doivent être adoptées dans les deux langues officielles, les deux versions faisant également



responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

La décision de procéder par projet de loi ou de règlement revient au Cabinet, sur la loi de l'information que les fonctionnaires du ministère intéressé mettent à sa disposition. Cette information doit être exacte, à jour et complète. Pour bien s'acquitter de cette obligation, les fonctionnaires responsables doivent, au nom de leur ministre :

- analyser la question et considérer les solutions de rechange;
- consulter toutes les parties intéressées, y compris les autres ministères qui peuvent être touchés par la solution proposée;
- analyser les effets de cette solution;
- déterminer les ressources nécessaires à celle-ci, notamment pour sa mise en oeuvre et le contrôle de son application.

Dans le cas d'un projet de loi, le principal moyen de communiquer cette information est le mémoire au Cabinet, dans lequel le ministre demande au Cabinet l'autorisation de faire rédiger le projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice.

Il importe de veiller, dans toute la mesure du possible compte tenu des principes de rédaction législative, à ce que toutes les mesures législatives apparentées soient regroupées en un seul projet de loi. La multiplication des projets de loi sur des questions connexes constitue en effet une perte de temps pour les parlementaires, tant lors des débats que lors de l'étude en comité.

Enfin, il y a lieu de faire preuve de circonspection au moment d'ajouter au projet une clause de cessation d'effet (temporisation) ou de prévoir l'examen d'un texte dans un délai précis ou par un comité donné. On ne devrait recourir à de tels mécanismes qu'en dernier ressort, lorsque les solutions de rechange ont été soigneusement examinées.

### Rapports entre la loi et le règlement

Bien que les lois et les règlements soient soumis à des processus distincts, ils sont liés à plusieurs égards :

- Le Parlement édicte les lois et par leur truchement autorise la prise des règlements.
  - Le règlement doit respecter fidèlement le cadre juridique fixé par sa loi habilitante.
  - Comme la plupart des plans législatifs sont mis en oeuvre au moyen de règlements, il convient d'élaborer la loi et les règlements parallèlement afin d'assurer leur cohérence et leur concordance.
- Au moment d'élaborer une proposition législative autorisant la prise de règlements, le ministère doit porter une attention particulière :



Le Parlement peut déléguer des pouvoirs législatifs au Cabinet (le gouverneur en conseil), à une personne (tel un ministre) ou à un organisme (la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par exemple). L'exercice de ces pouvoirs reste assujéti à l'autorité du Parlement, d'où l'emploi des termes « législation déléguée » et « législation subordonnée » pour désigner les règlements qui en résultent.

L'élaboration de la législation canadienne obéit à un certain nombre de contraintes, la première étant le partage constitutionnel des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales. À celle-ci s'ajoutent les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que les droits et obligations constitutionnels qui s'appliquent en matière linguistique au Québec et au Manitoba.

Les lois au sens strict du terme sont adoptées par le Parlement, qui est composé de Sa Majesté la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Un projet de loi ne devient loi que s'il reçoit l'agrément de chacun d'eux. La sanction royale constitue dans tous les cas l'ultime étape du processus législatif.

Suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout projet de loi portant affectation de crédits doit prendre naissance à la Chambre des communes :

**53.** Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes.

De plus, un tel projet de loi ne peut être déposé que par un ministre. Les autres projets de loi peuvent indifféremment être déposés au Sénat ou à la Chambre des communes.

Le Cabinet, constitué du premier ministre et des autres ministres de Sa Majesté, joue aussi un rôle important dans l'activité législative du Parlement. Les membres du Cabinet donnent collectivement leur assentiment au dépôt des projets de loi du gouvernement devant le Parlement. Sur le plan individuel, ils paraissent les projets de loi relevant de leur portefeuille et assurent leur cheminement tout au long du processus parlementaire avec l'aide des fonctionnaires de leur ministère.

## Opportunité de l'action législative

Le gouvernement dispose de plusieurs outils pour atteindre ses objectifs. Certes, il peut soumettre un projet de loi à l'assentiment du Parlement ou prendre lui-même un règlement. Mais il peut aussi procéder par la conclusion d'accords, l'émission de directives ou la mise sur pied de programmes en vue d'offrir des services, des prestations ou de l'information. Par ailleurs, un texte législatif peut comporter un large éventail de dispositions allant de la simple prohibition aux mécanismes de régulation les plus complexes, comme la délivrance de permis et les contrôles de conformité. La voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre

## 1. Introduction

L'élaboration des règles de droit est vraisemblablement l'activité la plus importante du gouvernement et doit s'exercer dans le cadre et selon les principes définis dans la présente directive. Il est de la première importance que le ministère qui met en branle le processus d'élaboration d'une mesure législative planifie et gère celle-ci en conformité avec cette directive et les documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé. La présente directive remplace celle intitulée *La filière législative*, qui a été approuvée par le Cabinet le 16 avril 1981. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- veiller à ce que le Cabinet dispose de l'information et de toute autre forme de soutien dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur les mesures législatives proposées;

- donner un aperçu des rapports qui existent entre l'élaboration de la législation et celle de la réglementation, et veiller à ce que les deux soient considérées comme constituant un seul et même processus continu;

- veiller à ce que les textes législatifs soient rédigés selon les règles de l'art dans le respect des deux langues officielles et des deux systèmes de droit qui coexistent au Canada : le droit civil et la common law;

- montrer que l'élaboration d'une mesure législative est une activité souvent complexe qui exige une planification et une gestion adéquates;
- veiller à ce que les fonctionnaires intervenant dans l'activité législative comprennent bien leur rôle et possèdent les connaissances et compétences nécessaires pour l'exercer efficacement.

La présente directive donne des instructions générales sur la façon d'atteindre ces objectifs et énonce les principes à respecter.

## 2. L'activité législative du gouvernement : principes fondamentaux

### Points d'ordre constitutionnel

*La Loi constitutionnelle de 1867* répartit les compétences législatives entre le Parlement et les législatures des provinces (partie VI, articles 91 à 95). Dans les territoires, les pouvoirs qu'exercent les législatures leur sont délégués par le Parlement.

Le régime politique canadien, dit de « gouvernement responsable », se fonde sur le principe de la primauté du droit. Cela signifie que les règles du droit canadien doivent s'élaborer en conformité avec la Constitution. Sa Majesté ne dispose de nos jours que de très peu de pouvoirs législatifs qui ne soient pas assujettis au processus parlementaire : les règlements régissant la délivrance des passeports, la remise de médailles et l'octroi de distinctions honorifiques, qui sont pris en vertu de la prérogative royale, en constituent de rares exemples.

## Aperçu

La *Directive du Cabinet sur l'activité législative* est la pierre angulaire de *L'essentiel*. Elle expose les attentes des ministres au sujet du processus d'élaboration des lois et règlements fédéraux et oriente de façon générale les activités des fonctionnaires à cet égard.

## Destinataires

Les fonctionnaires qui participent au processus législatif ou réglementaire.

## Messages clés

Les fonctionnaires qui prennent part à l'élaboration des textes législatifs doivent absolument comprendre les principes qui sous-tendent l'activité législative du gouvernement. Ils doivent également en connaître les composantes et apprécier l'importance que revêt leur planification.



# Directive du Cabinet sur l'activité législative



La **partie 2** expose en détail l'élaboration des lois, de la planification et de la gestion du projet jusqu'à l'examen rétrospectif par l'équipe qui en est chargée. Elle se compose d'une série de titres destinés à aider le lecteur à franchir chaque étape du processus. Elle comporte des listes de contrôle, des modèles et des renseignements détaillés au sujet des divers éléments de chaque étape.

La **partie 3** expose sommairement le processus d'élaboration des règlements. Ce processus est actuellement en cours de révision. Le lecteur désireux d'en savoir davantage pourra consulter :

- La *Politique de réglementation* et les Guides sur la politique et le processus du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil du Bureau du conseil privé <http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdoc/default.asp?Language=F&page=publications>;
- Le *Manuel de la réglementation fédérale*, publié par la Section de la réglementation du ministère de la Justice.

Enfin, cet ouvrage comporte une **annexe** contenant une liste d'ouvrages de référence utiles à quiconque prend part à l'activité législative.

Notes complémentaires

Le capitaine d'un navire sait que, pour réussir à se rendre du point A au point B, il faut un plan, une carte, un équipement, un délai, des points de repère en cours de route, de bons mécanismes de communication et un peu de chance. Le capitaine ne peut travailler seul. Le travail d'élaboration des textes législatifs est comparable. Il est le plus fructueux lorsque :

- sa coordination est assurée par une seule personne;
- les résultats escomptés sont clairement définis;
- on a établi un échéancier qu'on révise au besoin;
- des mécanismes de communication de l'information et de contrôle des progrès sont en place et effectivement utilisés;
- les rôles et responsabilités de tous les intervenants sont bien définis.

Quel que soit son rôle – spécialiste d'une question, agent d'élaboration des orientations, conseiller juridique, spécialiste de la rédaction législative ou gestionnaire –, si importante que soit son expérience du processus législatif et quelle que soit la taille du ministère en cause, *nul ne peut accomplir ce travail seul*.

La réalisation d'une mesure législative nécessite les efforts conjugués de douzaines, voire de centaines de personnes. L'élaboration des textes législatifs est un processus complexe. C'est aussi une activité fondamentale pour une démocratie. C'est un travail d'équipe qui exige de la planification et une bonne gestion.

*Lois et règlements : l'essentiel* explique les étapes à franchir pour transformer les orientations et les objectifs du gouvernement en lois et en règlements, lesquels constituent les deux formes que prend le droit écrit et qui sont visées par le terme « textes législatifs ». Il définit le rôle des divers intervenants dans ce processus. Moyennant une planification judicieuse, les textes législatifs qui en résultent devraient permettre la réalisation des objectifs du gouvernement tout en respectant rigoureusement les principes qui sous-tendent le système juridique canadien.

*L'essentiel* se veut un document de référence pour les lecteurs qui connaissent déjà le domaine de la législation et un outil de formation pour les novices.

## Destinataires

*L'essentiel* s'adresse avant tout aux fonctionnaires du gouvernement fédéral qui prennent part au processus d'élaboration des lois et des règlements et qui se voient confier l'une ou plusieurs des tâches suivantes :

- élaborer des orientations qui seront mises en œuvre par voie législative;
- aider leur ministre à obtenir du Cabinet l'autorisation de rédiger un projet de loi;
- participer à la rédaction d'un texte législatif;
- gérer un projet législatif.

## Organisation de la matière

*L'essentiel* couvre un vaste éventail d'activités, de l'élaboration des orientations

et des objectifs au processus réglementaire. Il se compose d'abord de la *Directive du Cabinet sur l'activité législative*, qui expose le cadre de l'activité législative du gouvernement et les principes qui la régissent. La directive est la pierre angulaire de *L'essentiel* et autorise la publication de celui-ci par le greffier du Conseil privé.

Le reste de *L'essentiel* est organisé en trois parties.

La **partie I** expose le cadre général dans lequel intervient l'action législative. Le chapitre 1.1 a trait au choix des outils d'intervention gouvernementale les mieux adaptés aux circonstances. Il fournit une liste de questions qui visent à déterminer dans quelle mesure le recours à un texte législatif est souhaitable et quelles sont les solutions de rechange. Tenant pour acquis que l'action législative est opportune, le chapitre 1.2 décrit le contexte juridique dans lequel s'inscrira la nouvelle mesure législative, y compris la Constitution et les autres lois fondamentales dont on doit tenir compte dans l'élaboration d'un projet de loi.

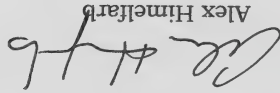


Au début de 1998, le gouvernement fédéral s'est livré à un examen rigoureux du processus d'élaboration des textes législatifs et des façons d'améliorer leur qualité. Il a alors constaté que les participants à ce processus ne disposent pas toujours de renseignements suffisants sur celui-ci ni sur le rôle qu'ils doivent y jouer. Il existe en fait une mine de renseignements sur le processus d'élaboration des textes législatifs, mais elle est généralement méconnue. La directive intitulée *La filière législative*, approuvée par le Cabinet en 1981, et le guide publié par le ministère de la Justice en 1995 sous le titre *Lois et règlements : l'essentiel* en sont de bons exemples.

Le 23 mars 1999, le Cabinet prenait une mesure importante en approuvant une mise à jour de la directive traitant des processus législatif et réglementaire. Cette directive expose les attentes des ministres au sujet du processus d'élaboration des lois et règlements fédéraux et oriente de façon générale les activités des fonctionnaires à cet égard. Elle prévoit également l'établissement de documents complémentaires devant encadrer l'activité législative, de sorte qu'ils satisfassent aux objectifs et aux attentes du Cabinet.

Je publie cette deuxième édition de *Lois et règlements : l'essentiel* pour mieux faire connaître cette directive et pour fournir l'encadrement qu'elle prévoit. Nous avons l'intention de continuer d'améliorer et de mettre à jour ce guide, et vous invitons à nous faire part de vos commentaires. La version actuelle du présent document peut être consultée au site Web du Bureau du Conseil privé : <http://www.pco-bcp.gc.ca/gmar-lr>.

Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet,

  
Alex Himelfarb

107	Chapitre 2.3 : Projets de loi : rédaction et approbation par le Cabinet.
108	Sommaire du processus de rédaction et d'approbation des projets de loi.
110	Protocole de rédaction législative.
114	Comment les projets de loi sont-ils rédigés?
134	Activités et résultats liés à la rédaction et à l'approbation des projets de loi.
137	Chapitre 2.4 : Processus parlementaire.
138	Sommaire du processus parlementaire.
145	Attestation de conformité des projets de loi.
146	Activités et résultats liés au processus parlementaire.
157	Chapitre 2.5 : Entrée en vigueur.
158	Comment les lois entrent en vigueur.
159	Activités et résultats liés à la mise en vigueur d'une loi.
161	Chapitre 2.6 : Examen rétrospectif.
162	Examen rétrospectif : points à considérer.
163	Partie 3 : Elaboration des règlements.
166	Qu'est-ce qu'un règlement?
167	Quel est le cadre juridique de l'intervention réglementaire?
168	Quel est le cadre politique de l'intervention réglementaire?
170	Sommaire du processus réglementaire.
179	Annexe : Ouvrages de référence.
182	Démocratie parlementaire.
183	Elaboration d'une mesure législative.
184	Processus parlementaire : général.
185	Processus parlementaire : Chambre des communes.
187	Processus parlementaire : Sénat.
188	Processus réglementaire.



# Table des matières

Préface .....	v
Introduction .....	1

## Directive du Cabinet sur l'activité législative .....

1. Introduction .....	5
2. L'activité législative du gouvernement : principes fondamentaux .....	6
3. Elaboration du programme législatif du gouvernement .....	11
4. Elaboration des projets de loi du gouvernement .....	12
5. Débats parlementaires et amendements .....	14
6. Entrée en vigueur .....	16
7. Prise de règlements .....	16
8. Conclusion .....	16

## Partie 1 : Cadre général de l'activité législative .....

Chapitre 1.1 : Choisir les meilleurs outils .....	19
Introduction .....	21
Quelle est la situation? .....	21
Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats escomptés? .....	22
Le gouvernement du Canada a-t-il un rôle à jouer? .....	22
Quels outils d'intervention permettent d'atteindre les résultats escomptés? .....	23
Qu'implique le recours à ces outils d'intervention? .....	27
Quels seraient les effets du recours à ces outils? .....	27
Comment mesurer l'efficacité de ces outils d'intervention? .....	28
Quels outils devraient être retenus? .....	28
Information complémentaire .....	29

## Partie 2 : Elaboration des lois .....

Chapitre 1.2 : Cadre juridique de l'activité législative .....	31
La Constitution .....	32
Les lois à valeur quasi constitutionnelle .....	34
Les lois supplétives .....	36
Les principes de droit commun .....	41
Chapitre 2.1 : Point de départ .....	45
Qu'est-ce qu'une loi et qui participe à son élaboration? .....	46
Etablissement du programme législatif du gouvernement .....	49
Planification et gestion de l'activité législative ministérielle .....	51
Considérations stratégiques .....	56
Modèles pour la planification de projet .....	58
Le processus législatif fédéral et ses activités connexes (schéma) .....	60

Chapitre 2.2 : Orientations et objectifs : élaboration et approbation par le Cabinet .....	61
Sommaire du processus d'approbation des orientations et objectifs .....	63
Lignes directrices sur le bon gouvernement .....	68
Rédaction du mémoire au Cabinet .....	71
Elaboration des instructions de rédaction pour le mémoire au Cabinet .....	73
Autres considérations d'ordre juridique ou politique .....	91
Activités et résultats liés à l'élaboration et à l'approbation des orientations et objectifs .....	103
Calendrier d'élaboration du MC .....	106





Lois et règlements : l'essentiel

2e éd.

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Guide to Making Federal Acts and Regulations.

Publ. en collaboration avec le ministère de la Justice Canada.

Publ. antérieurement par le ministère de la Justice Canada.

Publ. aussi sur Internet.

ISBN 0-662-65546-X

No de cat. J2-8/2001

1.

Législation--Canada.

2.

Règlements (Droit administratif)--Canada.

3.

Rédaction juridique.

4.

Règlements (Droit administratif)--Rédaction--Canada.

5.

Projets de loi--Rédaction--Canada.

I.

Canada. Bureau du Conseil privé.

II.

Canada. Ministère de la Justice Canada.

JL148 G84 2001 349.71

C2001-980297-8F

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2001.

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les hommes et les femmes.



---

# **Lois et règlements : l'essentiel**

---

**2e édition**